

**Tielaitos**

**Kimmo Levä**

## **Virastosta liikelaitokseksi, virkamiehestä johtajaksi**

Tielaitoksen johtaminen 1960-luvulta 1990-luvulle



**Tiemuseon  
raportteja**

**1/1993**

Helsinki 1993

**Keskushallinto**

**Tiemuseon raportteja  
1/1993**

**Kimmo Levä**

**Virastosta liikelaitokseksi, virkamiehestä johtajaksi**

Tielaitoksen johtaminen 1960-luvulta 1990-luvulle

**Tielaitos**  
Keskushallinto, tiemuseo

Helsinki 1993



Raportin tuotanto:  
*Kimmo Levä*, teksti  
*Jaakko Masonen*, toimitus  
*Airi Lehtonen*, kansikuva

ISBN 951-47-7424-8  
TIEL 6000001  
Painatuskeskus Oy  
Helsinki 1993

Julkaisua myy:  
Tielaitos, hallinnon palvelukeskus,  
painotuotevarasto  
Telefax (90) 1487 2652

**Tielaitos**  
Opastinsilta 12 A  
PL 33  
00521 HELSINKI  
Puh. vaihde (90) 148 721

## Tiivistelmä

1950- ja 1960-lukujen vaihteessa valtionhallinnon toimivuutta alettiin arvioida oikeusturvan toteutumisen rinnalla tehokkuuden näkökulmasta. Ensimmäinen tehokkuuden nostoon tähdännyt komiteamietintö julkaistiin vuonna 1958. Siihen perustunut valtioneuvoston päätös annettiin kaksi vuotta myöhemmin. Mietinnössä ja valtioneuvoston päätöksessä tehokkuuden edellytyksenä pidettiin vallan hajauttamista, desentralisaatiota.

Tie- ja vesirakennushallitus uudisti tutkittavalla aikakaudella organisaationsa ensikerran vuonna 1964. Uudistus ei toteuttanut valtionhallinnon uudistamisesta esitettyjä linjauksia ja päätöksiä. Uudistuksen taustalla oli puhtaasti TVH:n nopeasti kasvanut työmäärä. Tehokkuuden nostamisen sijasta oli keskityttävä organisaation voiman lisäämiseen.

Tehokkuudesta tuli tie- ja vesirakennuslaitoksen hallinnon kehittämisen avainsana vuosina 1964 ja 1965 annettujen kustannuslaskennan yleisohjeiden mukana. Ohjeista lähtenyt taloudellinen tarkkailu laajeni 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa laskentatoimeksi, joka sisälsi kustannuslaskennan lisäksi tavoitebudjetointiin liittyvän suunnittelujärjestelmän, hallinnollisen ja sisäisen kirjanpidon sekä raportoinnin.

TVH:ssa kustannuslaskennan yleisohjeiden toteutumiseen tarvittavia muutoksia laitoksen organisaatiossa ja toimintamalleissa alettiin suunnitella vuonna 1969 ns. KEHTO-projektissa. Projektissa suunnitellut laitoksen toiminnan muutokset eivät toteutuneet TVH:n toivomalla tavalla. Tähän oli syynä lähinnä valtiovarainministeriön ja liikenneministeriön kielteinen suhtautuminen uudistuksiin.

Uudistusten kaatuminen ministeriötasolla aiheutti TVH:ssa hämmennystä. Laitoksessa ei ymmärretty, miksi valtioneuvoston omiin päätöksiin pohjautuneet muutokset laitoksen toiminnassa eivät voineet toteutua.

Valtiovarainministeriön ja liikenneministeriön päätösten taustalla vaikuttivat lähinnä 1970-luvun puolivälissä tapahtuneet muutokset valtionhallinnon kehittämislinjauksissa. Muutokset alkoivat samaan aikaan kuin TVH:n uudistuksia olisi pitänyt toteuttaa. Valtionhallinnon kehittämisessä ei enää ollut tärkeää tehokkuuden parantamiseen tähdännyt uudistaminen. Painopiste siirtyi ulkoisen hallinnon kehittämiseen, jossa keskeistä olivat vallanjako kysymykset. Virastojen ja laitosten sisäinen hallinto haluttiin sitoa valtioneuvoston tai yksittäisen ministeriön antamiin asetuksiin ja normeihin.

Valtionhallinnon kehittämisen linjauksissa tapahtuneet muutokset synnyttivät TVL:ssa fraktioita, joilla oli eri käsitykset siitä, miten laitoksen hallintoa oli kehitettävä ja siitä, mihin laitoksen johtaminen piti perustua. Pääsuuntauksia oli kaksi. Toiset kannattivat jatkamista KEHTO-projektissa hahmotellulla tavalla. Heidän mielestä pääpaino oli oltava edelleen sisäisen hallinnon kehittämisessä ja johtaminen piti perustua tavoitejohtamisoppeihin. Toiset puolestaan halusivat yleisen hallintoilmaston mukaisesti siirtää



painopistettä ulkoisen hallinnon kehittämiseen ja, että johtaminen pohjautuisi pääasiassa ylemmältä organisaatiotasolta tulleisiin normeihin ja määräyksiin. Fraktioiden mielipide-erot tulivat parhaiten esiin ns. toiminnollaisen johtamisen aikakaudella 1970- ja 1980-lukujen vaihteessa.

Tilanne selkiytyi vasta 1980-luvun loppupuolella, jolloin valtionhallinnossa herättiin jälleen virastojen ja laitosten sisäisen hallinnon kehittämiseen. Julkisen sektorin kiihtyvä kasvu ja 1990-luvun alussa alkanut taloudellinen lama pakottivat virkamiehet ja poliitikot etsimään keinoja hallinnon tehokkuuden nostamiseen. Vastaus ongelmiin näytti löytyvän tulosjohtamisena tunnetusta johtamisjärjestelmästä, jonka soveltaminen aloitettiin nopeassa tahdissa. Ensimmäiset virastot siirtyivät tulosjohtamiseen 1990-luvun alussa.

Tielaitos siirtyi tulosjohtamiseen ensimmäisten virastojen joukossa. Samalla laitoksen organisaatiota uudistettiin tiheään tahtiin, vuosina 1988, 1990 ja 1993. Viimeisimmässä uudistuksessa suuriosa laitoksen toiminnoista liikelaitostettiin.

Tielaitoksessa pystyttiin toteuttamaan tulosjohtamisen ja liikelaitostamisen vaatimat muutokset monia muita valtion virastoja sujuvammin. Tähän oli syynä lähinnä se, että TVH:ssa jatkettiin 1970- ja 1980-luvulla laskentatoimen kehittelyä 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa päätetyllä tavalla. Monessa muussa valtion virastossa laskentatoimen kehittäminen pysähtyi, kun hallinnon painopiste siirtyi ulkoiseen hallintoon 1970-luvun puolivälissä. Laskentatoimen kehittymättömyys on arveltu olevan monelle virastolle melkoinen hidaste tulosjohtamiseen siirryttäessä.

## Esipuhe

Tielaitoksen organisaatio uudistetaan vuoden 1993 alussa kolmannen kerran viiden vuoden sisällä. Kaikkiaan tie- ja vesirakennuslaitoksen/tielaitoksen organisaatio on sotien jälkeisellä ajalla uusittu viisi kertaa. Organisaatiomuutokset ovat epäilemättä aiheuttaneet laitoksessa hämmennystä. Henkilöstölle ei ole ollut aina selvää, mihin uudistuksilla on pyritty tai miksi vanha organisaatio ei enää ollut kelvollinen. Laitoksen johdolta uudistukset ovat edellyttäneet jatkuvaa itsensä kehittämistä tehtävien ja toimintamallien muuttuessa.

Tämän tutkimuksen lähtökohtina ovat olleet valtionhallinnossa ja tielaitoksen tehtävissä tapahtuneet muutokset. Nykyisten uudistusten toteuttaminen ja tulevien uudistusten suunnitteleminen haluttiin perustaa aikaisempaa laajemmin historialliseen kehikseen. Tiehallituksen henkilöstöhallintoyksikön aloitteesta koottiin 18.3.1992 tielaitoksen johtamisen historiatoimikunta, jonka puheenjohtajana toimi vs. hallintojohtaja Anja Silvenius ja jäsenenä koulutuspäällikkö Matti Hermunen, johtava konsultti Matti Leskinen, erikoistutkija Jaakko Masonen, johtaja Matti-Pekka Rasilainen ja museonjohtaja Leena Sälejoki-Hiekkänen.

Tutkimuksessa selvitetään, miten tielaitoksen keskushallinto on kehittynyt laitoksen ja valtionhallinnon tehtävien muuttumisen mukana 1960-luvulta 1990-luvulle. Tutkimusongelmaa lähestytään organisaatorakenteen ja johtamismenetelmien näkökulmasta. Organisaatorakenteen muutosten yhteydessä tarkastellaan vallan jakautumista koko keskushallinnossa ja miten pyrkimykset sentralisaatioon tai desentralisaatioon ovat vaikuttaneet tielaitoksessa toteutetuihin uudistuksiin. Ministeriöistä keskitytään valtiovarainministeriöön, sillä sotien jälkeisellä ajalla se on ollut valtionhallinnon kehittämisen tärkein yksikkö. Johtamismenetelmien osalta tutkimuksessa keskitytään johtamisjärjestelmissä tapahtuneisiin muutoksiin. Henkilösidonnaisten johtamistapojen tarkasteluun ei ole tämän tutkimuksen puitteissa mahdollisuuksia, vaikka ne tutkimusongelman kannalta ovat ilmeisen tärkeitä.

Tielaitoksessa ja koko valtionhallinnossa tällä hetkellä tehtävät muutokset juontavat juurensa monilta osin 1950- ja 1960-lukujen vaihteeseen. Silloin asetettiin useita komiteoita pohtimaan valtionhallinnon ja sen yksikköjen kehittämistä, koska julkisen sektorin menot olivat kasvaneet huomattavasti nopeammin kuin tulot. Tulojen ja menojen epäsuhteen poistamiseksi valtionhallintoon alkoivat levitä yksityisellä sektorilla sovelletut johtamismallit, jotka tähtäsivät ennen kaikkea toiminnan tehokkuuden nostamiseen. 1950-luvun lopulta lähtien tehokkuuden nostaminen on ollut yksi keskeinen perustelu valtionhallinnossa tehtyihin organisaatio- ja toimintamallien uudistuksiin. Valtionhallinnon perinteisesti keskeisimpänä tehtävänä pidetyn oikeudenmukaisuuden toteuttamisen painoarvo alkoi vähentyä ja 1990-luvun alkaessa tehokkuuden nostaminen on uudistusten tärkein tavoite.

Toimivat arkistot ja kirjastot sekä tielaitoksen nykyisten ja eläkkeellä olevien hallinnon kehittäjien myötämielisyys tutkimusta kohtaan ovat olleet ensiarvoisen tärkeitä. Tämän vuoksi esitän vilpittömät kiitokseni tiehallituk-



sen arkistonhoitajalle Marjatta Bergille, tiehallituksen kirjaston henkilökunnalle ja valtiovarainministeriön järjestelyosaston arkiston tuntijalle, FM Sami Karhulle. Haastatteluista ja muusta tuesta kiitän historiatoimikuntaa sekä erikseen tiejohtaja Pentti Ikosta, suunnittelija Jukka Jokista, apulaisprofessori Jouko Kankaista, koulutuspäällikkö Erkki Lahtea, pääjohtaja Jouko Loikkasta, johtava konsultti Matti Leskistä, johtaja Helmer Lundströmiä, insinööri Pentti Melleriä, johtaja Matti-Pekka Rasilaista, ylijohdaja Jarkko Saistoa ja vs. hallinto-johtajaa Anja Silveniusta. Edelleen kiitän KTM Martti Piltziä uusista näkökulmista ja koulutuspäällikkö Matti Hermusta innostuneesta otteesta ja työn alkuun saattamisesta.

Työni ohjaajille erikoistutkija, dosentti Jaakko Masoselle ja professori Olavi Borgille esitän kunnioittavat kiitokseni ohjauksesta ja opastuksesta oikeille lähteille.

"Johtamisen historia" on osa tielaitoksen 200-vuotishistoriaprojektia. Esitän parhaimmat kiitokseni koko tiemuseon tutkimusyhteisölle, joka tarjoaa hedelmällisen ympäristön sekä vapaalle että vakavalle ajatustenvaihdolle.

Tampereella 8.12.1992

Kimmo Levä

## Sisältö

1	UUSIA AJATUKSIA, PERINTEISIÄ TOIMINTAMALLEJA VUOSINA 1958-1969	9
1.1	Tehokkuus valtionhallinnon tavoitteeksi	9
1.2	TVH:n organisaatiouudistus vuonna 1964	11
1.3	Työn rationalisointi aloitetaan	18
1.4	Tavoitebudjetointi valtionhallintoon	19
1.5	Tavoitebudjetointi tie- ja vesirakennuslaitokseen	23
1.6	Tiesuunnitelmat 1960-luvulla	26
2	KEHTO-PROJEKTISTA HALLINNON KEHITTÄMISEN LAMAAN VUOSINA 1969-1978	28
2.1	Valtionhallinnon toinen kasvupyrähdys	28
2.2	Valtionhallinnon uudet aatteet 1970-luvun alussa	29
2.3	Tavoitejohtaminen tie- ja vesirakennuslaitokseen	33
2.4	Vuoden 1975 asetus ja organisaatiouudistus	38
2.5	Paluu vanhaan - "teoriaton murros" valtionhallinnossa vuosina 1975-1978	48
2.6	TVH:ssa jatketaan 1960-1970-lukujen vaihteessa valituilla linjoilla	51
2.7	Henkilöstöhallinto osaksi johtamista	53
3	KESKUSVIRASTOISTA LIIKELAITOKSIKSI VUOSINA 1978-1992	59
3.1	Keskusvirastojen organisaatioiden ongelmat 1980 luvulla - hajauttaa vai hajota	59
3.2	Hallinnon kehittäminen hallitusohjelmiin	66
3.3	Tulosjohtaminen valtionhallintoon	69
4	TIE- JA VESIRAKENNUSHALLITUKSESTA TIELAITOKSEKSI	72
4.1	Toiminnottainen johtaminen	72
4.2	Vuoden 1988 organisaatio	75
4.3	Tulosjohtaminen tie- ja vesirakennushallitukseen	82
4.4	Vuosien 1990 ja 1993 organisaatiouudistukset	84
4.5	Johtamiskoulutus ja virastodemokratia 1980-luvulta 1990-luvulle	87
5	HALLINNOSTA JOHTAMISEEN	91
6	KUVALUETTELO	96
7	LYHENTEET	96
8	LÄHDELUETTELO	97
9	LIITTEET	105



# 1 UUSIA AJATUKSIA, PERINTEISIÄ TOIMINTAMALLEJA VUOSINA 1958-1969

## 1.1 Tehokkuus valtionhallinnon tavoitteeksi

Valtionhallinnon tehostamista rakenteellisin uudistuksin pohdittiin 1940- ja 1950-luvuilla valtioneuvoston rationalisointikomiteassa ja valtionhallinnon organisaation uudistamiskomiteassa. Valtioneuvoston rationalisointikomitea, jota kutsuttiin puheenjohtajansa professori Paavo Kastarin mukaan Kastarin komiteaksi, sai työnsä valmiiksi vuonna 1947. Arvo Mannerin johtaman valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean periaatemietintö valmistui vuonna 1958. Periaatemietinnön jälkeen komitea asetettiin uudelleen pohtimaan konkreettisia ehdotuksia ministeriöiden ja keskusvirastojen työskentelyn tehostamiseksi.

Kastarin komitea keskittyi valtioneuvoston ja ministeriöiden työskentelyn tehostamiseen. Suurimmiksi ongelmiksi todettiin kollegiaalisen päätöksenteon runsaus ja toimivallan liiallinen keskittyminen ylimmille virkamiehille. Tilanteen korjaamiseksi ehdotettiin valmistelutyöskentelyn lisäämistä ja rutiiniasioiden hoidon siirtämistä pääjohtajalta osastopäälliköille. Keskusvirastojen ja ministeriöiden välistä työnjakoa oli komitean mukaan kehitettävä ministerihallinnon suuntaan.<sup>1</sup>

Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitealle asetettiin valtioneuvoston toimeksiantokirjelmässä neljä tavoitetta: 1) löytää oikea tasapaino sentralisoinnin ja desentralisoinnin välillä, 2) luoda edellytykset hallintokoneiston mahdollisimman tehokkaalle toiminnalle, 3) luoda aikaisempaa paremmat mahdollisuudet hankkia luotettava kuva eri hallinnonhaaroihin kuuluvien alempiasteisten hallintoviranomaisten tarpeista ja 4) eri hallinnonhaarojen mahdollisimman tehokkaan yhteistoiminnan kehittäminen. Tärkein tehtävä oli löytää sopiva suhde sentralisoinnin ja desentralisoinnin välillä.<sup>2</sup>

Myös valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mukaan valtionhallinnon suurimpia ongelmia oli päätösvallan liiallinen keskittyminen, mikä esti hallinnon tehokkaan toiminnan. Hallintokoneistoa oli muutettava siten, että asiat ratkaistaisiin aina niiden tärkeyttä ja laajuutta vastaavalla tavalla. Erityisesti kollegiaalista päätöksentekoa tuli vähentää. Komitea suosittelee, että kollegiaalisesti käsiteltäisiin ainoastaan lainkäyttö-, kurinpito- ja lainsäädäntöasiat, tärkeimmät nimitysasiat sekä pääjohtajan määrääminä muut erityisen laajakantoiset ja tärkeät hallintoasiat. Ehdotukset noudattivat samaa linjaa, jota Ruotsissa ja Norjassa oli toisen maailmansodan jälkeen toteutettu.<sup>3</sup> Komitean mukaan tehokkuuden nostamisessa oli organisaati-

<sup>1</sup> Kastari 1947, 52, 58, 61.

<sup>2</sup> VMJOSA/Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea kotelo 1, valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean kokouspk. 23.9.1955; Komiteanmietintö 1958:5, 5-7. Sentralisaatiolla tarkoitettiin toimivallan siirtämistä viranomaisten kesken alhaalta ylöspäin (vallan keskittämistä) ja desentralisaatiolla ylhäältä alaspäin (vallan hajauttamista). Uotila 1957, 33.

<sup>3</sup> Komiteanmietintö 1958:5, 14, 23-25, 41; Uotila 1957, 90-91.

oiden muuttamisen lisäksi tärkeää virkamiesten johtamistaidon, työmenetelmien ja -välineiden sekä koulutuksen kehittäminen.<sup>4</sup>

Valtionhallinnon organisaation kehittämiskomitean periaatemietinnön jälkeen hallinnon konkreettista muutosta valmistelemaan asetettiin vuosina 1958-1961 kaikkiaan kahdeksan komiteaa. Ne käsittelivät vallan hajauttamista valtioneuvoston ja ministeriöiden kesken, virkamiesasioiden hajauttamismahdollisuuksia, oikeusministeriötä, lääkintöhallitusta, valtion rautateitä, metsähallitusta ja sisäasiainministeriötä.<sup>5</sup> Komiteoiden työskentely tiivistyi valtioneuvoston vuonna 1960 valtionhallinnon organisaation kehittämisestä antamaan periaatepäätökseen. Päätöksessään valtioneuvosto edellytti, että valtion hallintokoneiston kehittämisessä noudatetaan yhtenäisiä periaatteita ja muutoksia tehtäessä asiaa mietitään koko hallintokoneiston kannalta. Organisaation kehittämisperiaatteet noudattivat komiteamietinnöissä esitettyjä näkemyksiä. Tavoitteeksi oli asetettava hallinnon tehokkuuden nostaminen ja toimivallan siirtäminen alimpaan mahdolliseen portaaseen, jolla oli riittävät edellytykset asian ratkaisemiseen.<sup>6</sup> Valtioneuvoston päätöksen valvonta annettiin vuonna 1962 valtiovarainministeriön järjestelyosastolle, jolta virastot ja laitokset velvoitettiin hankkimaan lausunto jos organisaatioihin suunniteltiin muutoksia.<sup>7</sup>

Komiteatyöskentelyn perusteellisuudesta ja valtioneuvoston päätöksestä huolimatta muutokset hallintokoneiston toiminnassa jäivät vähäisiksi ja mietinnöissä esitetyt yksityiskohtaiset ehdotukset hallinnon tehostamisesta eivät useimmiten toteutuneet. Hallinnossa korostettiin edelleen enemmän oikeusturvan toteuttamista kuin tehokkuutta, mikä edellytti asioiden etenemistä hierarkisessa järjestyksessä. Tämä merkitsi, että päätösvaltaa ei siirretty alaspäin ja julkisen sektorin tehtävien lisääntyminen heijastui suorassa suhteessa virkamiesten lukumäärään.<sup>8</sup> Veronmaksajien keskusliiton vuosilta 1960-1967 tekemän tutkimuksen mukaan valtion palkkamenot nousivat kansantuotteen nousua huomattavasti nopeammin. Tutkittuna aikana kansantulo kasvoi 88 % ja valtion palkkamenot 140 %. Palkkamenojen kasvusta lähes puolet aiheutui valtiokoneiston paisumisesta.<sup>9</sup>

Hallintokoneiston uudistusten vähäisyyteen oli syynä perinteisen byrokraattisen virkamieshallintoperiaatteen lisäksi puolueiden vähäinen kiinnostus hallinnon kehittämiseen. Hallinto ei ollut poliittisen taistelun tärkeimpiä aiheita. Puolueiden vähäinen kiinnostus hallinnon kehittämiseen oli myös merkki siitä, että julkisen sektorin kasvua ja valtionhallinnon byrokratisoitu-

<sup>4</sup> Komiteamietintö 1958:5, 12-13.

<sup>5</sup> Komiteamietintö (monistetut) 1959:1, 1959:52, 1959:53, 1960:8, 1960:21, 1960:46, 1961:49.

<sup>6</sup> Valtioneuvoston kiertokirje 24/00/60, 28.1.1960.

<sup>7</sup> Valtion tulo- ja menoarvion soveltamista koskevia yleismääräyksiä vuonna 1962, 3.

<sup>8</sup> Temmes, Markku 1987, 249, 396.

<sup>9</sup> Valtion menot kaksinkertaistuneet 1960-1967, Virkamieslehti 10/1967, 11-12.



misen lisääntymistä ei pidetty todellisena ongelmana, vaikka se puheissa ja kirjoituksissa todettiin kielteiseksi ilmiöksi. Tilanne oli lähinnä päinvastoin. Virkamiesten ja toimihenkilöiden suhteellisen osuuden lisääntymistä työvoimasta pidettiin eräänä teollisuusvaltion merkinä, jolloin halu väistämättömän ja toivottavan kehityksen muuttamiseksi oli vähäistä. Toisaalta virastojen ja niiden osastojen tärkeyden mittarina pidettiin yleisesti henkilökunnan määrää, eikä hallintokoneiston sisäsyntyistä halukkuutta toimintansa tehostamiseen ollut.<sup>10</sup>

Koska poliitikoilla ja virkamiehillä ei ollut halua hallinnon rakenteelliseen uudistamiseen, valtionhallinnon kehittämiseen vuodesta 1943 lähtien keskittyneen valtionvarainministeriön järjestelyosaston tärkein tehtävä oli virastotyön rationalisointi työntutkimusten ja työntutkijoiden kouluttaminen. 1950-luvun aikana suurimpiin virastoihin tulivat työntutkijat, jotka pyrkivät taylorilaisten oppien mukaisesti löytämäänärkevimmät ja tehokkaimmat työskentelytavat. Keskeisiä tehtäviä olivat mm. lomakestandardien ja sopivien konttorikalusteiden kehittäminen.<sup>11</sup>

Valtiovarainministeriön järjestelyosasto alkoi tiedottaan rationalisoinnin uusimmista virtauksista ja maailmalla tehdyistä tutkimuksista virastoihin jaettavilla monisteilla vuonna 1958. Monisteista kehittyi vuonna 1962 lehti, joka otti nimekseen Valtionhallinnon R-Muistio (vuodesta 1974 lähtien Hallinto).

## 1.2 TVH:n organisaatiouudistus vuonna 1964

Vuosilta 1925 ja 1936 periytyneen tie- ja vesirakennushallituksen organisaation uudistamiseen tähtäävä työ aloitettiin vuonna 1947. Silloin asetettiin tie- ja vesirakennushallituksen silloisen sihteerin varatuomari Uljas Iivari Miesmaan johtama komitea tarkistamaan tie- ja vesirakennushallituksesta annettuja säännöksiä. Komitea jätti mietintönsä huhtikuussa 1950 kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriölle. Miesmaan komitean esittämät ajatukset TVH:n organisaation uudistamisesta eivät vastanneet valtioneuvoston käsityksiä, joten mietintö ei suoraan toteutunut asetuksena.

TVH:n organisaation uudistamista pohtimaan asetettiin komitea seuraavan kerran vuonna 1953. Komitean puheenjohtajana oli kansliapäällikkö Klaus Häkkänen kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriöstä.<sup>12</sup> Komitea aloitti työskentelynsä selvittämällä mahdollisuudet vesiasian hoidon kehittämiseen. Vesiasioita koskeva mietintö valmistui marraskuussa 1955. Siinä ehdotettiin uuden keskusviraston, vesihallituksen, perustamista, jolloin

<sup>10</sup> Tiihonen-Tiihonen 1983, 254-256; Toimihenkilöt ja virkamiehet kasvava yhteiskuntaryhmä, Virkamieslehti 5/1961, 21; Lahti, Erkki, haastattelu 8.7.1992, Killinkoski.

<sup>11</sup> Valtiovarainministeriön järjestelyosaston toiminnan pääpiirteitä, Valtionhallinnon R-Muistio 1/1964, 6-8; Salminen 1984, 10.

<sup>12</sup> Komitean muina jäseninä olivat virastoaltuutettu Olavi Koskipirtti valtionvarainministeriöstä ja TVH:n edustajina rakennusneuvos Erik Wilhelm Silvenius, yli-insinööri Kalle Joeli Tolonen, piiri-insinööri Torsten Nordström, diplomi-insinööri Aulis Junttila ja diplomi-insinööri Kaarlo Rautakari. Komitean sihteerinä oli nuorempi hallitussihteeri Veijo Vuorimies.

TVH:sta olisi muodostunut ruotsalaista mallia muistuttava tiehallitus.<sup>13</sup> Vesihallituksen perustaminen kariutui tarpeellisuudestaan huolimatta "silloisiin olosuhteisiin", kuten komiteamietinnössä todettiin<sup>14</sup>. "Silloiset olosuhteet" voi tulkita rahapulaksi. Hallinnon kehittämiseen menneet rahat näyttävät olleen valtiotalouden säästölistan kärjessä, sillä pari vuotta myöhemmin jopa valtionhallinnon organisaation kehittämiskomitean työ keskeytettiin väliaikaisesti taloudellisiin vaikeuksiin vedoten.<sup>15</sup>

TVH:n organisaation uudistamisen tieasioiden osalta komitea aloitti vuonna 1956. Työnsä perusteluissa komitea totesi, että tieliikenteen lisääntyminen, vuoden 1954 tielailla TVH:n hoitoon siirretyt tiet ja lainsäädännön tiukentuminen olivat kasvattaneet viraston tehtäviä sen kapasiteettia nopeammin. Tämän seurauksena valmistelutyö oli useasti ollut puutteellista ja tehtäviä oli jouduttu jättämään tilapäisen henkilökunnan hoidettavaksi. Organisaation kehittämisessä komitean tärkeimmäksi tavoitteeksi muodostui insinööri- ja rakennusmestarikunnan kiireellinen lisääminen. Myös TVH:n osastojakoon komitea ehdotti lähinnä määrällisiä muutoksia. Komitea tosin harkitsi myös radikaalia organisaatiouudistusta, jossa tehtävät olisi jaettu Ruotsin tielaitoksen tapaan horisontaalisesti<sup>16</sup>. Vertaillessaan Ruotsin ja Suomen järjestelmiä komitea päätyi suosittamaan edelleen vertikaalista jakoa, jossa osasto hoiti kaikki toimialansa tehtävät suunnittelusta toteutukseen.<sup>17</sup>

TVH:n uudelleenjärjestelykomitea työskenteli samanaikaisesti kuin koko valtionhallinnon organisaation uudistamista pohtinut komitea. Molemmissa komiteoissa oli myös mukana valtionvarainministeriön edustajana Olavi Koskipirtti. Komiteoiden työskentelyn päällekkäisyys on luettavissa mietinnöistä.<sup>18</sup> Vallan hajauttaminen todettiin myös TVH:n keskushallinnon ja piirien organisaation kehittämisessä tärkeäksi, koska laitoksen työmäärän lisääntyttyä asiat olivat alkaneet ruuhkautua osastojen johdossa.<sup>19</sup>

Samantapaisista tavoitteista huolimatta komiteat eivät olleet uudistusten toteuttamisessa täysin samoilla linjoilla. TVH:n uudelleenjärjestämiskomitean ehdotuksessa työmäärän lisääntymisen edellyttämä vallanhajauttaminen

<sup>13</sup> Komiteamietintö (monistettu) 1959:48, 2-3.

<sup>14</sup> Komiteamietintö (monistettu) 1959:48, 4.

<sup>15</sup> Valtionhallinnon tehokkuutta olisi kohotettava, Virkamieslehti 4/1961, 8.

<sup>16</sup> Horisontaalinen (vaakasuoja) tehtävänjako olisi tarkoittanut sitä, että esimerkiksi tienrakennuksen suunnittelu ja rakentaminen olisivat kuuluneet eri osastoille.

<sup>17</sup> Komiteamietintö (monistettu) 1959:48, 4-7.

<sup>18</sup> TVH:n uudelleenjärjestämiskomitea oli koolla 5.11.1953-28.12.1959, valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea I oli koolla 23.4.1955-7.2.1958.

<sup>19</sup> Komiteamietintö (monistettu) 1959:48, 7, 10.



haluttiin tehdä osastoja lisäämällä ja perustamalla ylijohtajan virka. Valtionhallinnon kehittämistä pohtinut komitea puolestaan halusi vähentää töiden ruuhkautumista ennen kaikkea hajauttamalla valtaa ja tehtäviä ylhäältä alaspäin. Kollegiaalisen asiain hoidon vähentämisestä komiteat olivat samaa mieltä. Hallintoa oli kehitettävä päällikkövaltaiseen suuntaan ja kollegioiden päätettäväksi oli jätettävä vain periaatteellista laatua olevat asiat. Konkreettisinä esityksinä TVH:n uudelleenjärjestelykomitea ehdotti kollegion hydrologisen istunnon<sup>20</sup> lopettamista ja kollegioissa käsiteltävien asiaryhmien vähentämistä viidestä kolmeen.<sup>21</sup>

TVH:n uudelleenjärjestelykomiteamietintöä käsiteltiin TVH:ssa U.I.Miesmaan johtamassa työryhmässä. Se aloitti työnsä huhtikuussa 1960 ja luovutti ehdotuksensa uudeksi tie- ja vesirakennushallintoa koskevaksi asetukseksi maaliskuussa 1961.<sup>22</sup> Ehdotuksessaan Miesmaan työryhmä poikkesi monessa kohtaa komiteamietinnössä esitetystä mallista. Työryhmässä ei hyväksytty kollegiaalisen päätöksenteon vähentämistä. Hydrologinen istunto haluttiin säilyttää ja kollegioissa ratkaistavia asiaryhmiä lisättiin. Organisaatiota haluttiin laajentaa pääjohtajaa avustavan ylijohtajan viran lisäksi osastopäällikköjä avustavilla apulaisosastopäällikköjen viroilla. Miesmaan työryhmän mukaan desentralisaatio oli toteutettava luetteloidulla ylimmän johdon ja osastopäällikköjen tehtävät mahdollisimman tarkasti. Työryhmä ymmärsi desentralisaation siten lähinnä tehtävien eikä vallan siirtämisenä.<sup>23</sup>

Ennen eduskuntakäsittelyä asetusehdotuksesta pyydettiin lausunto TVH:n henkilöstöyhdistyksiltä. Yhdistykset olivat yksimielisiä organisaatiouudistuksen tarpeellisuudesta viraston tehtävien lisääntymisen vuoksi. Sen sijaan hallinnon ja johtamiskäytäntöjen uudistamiseen yhdistykset suhtautuivat epäilevästi. Parhaiten tämä näkyi piirien hallinnon uudistamisessa. Tie- ja vesirakennushallinnon virkamiesyhdistyksen lausunnossa pidettiin hyvänä, että hahmotellusta toimialajaosta huolimatta "ei piiri-insinöörin arvovalta välittömästi vaikuttaa asioitten hoitoon desentralisaation johdosta tule vähenemään". Yhdistys ei myöskään hyväksynyt piiri-insinöörin virkanimikkeen korvaamista tiejohtajalla, kuten TVH:n uudelleen järjestämiskomitea oli ehdottanut. Perusteluiksi mainittiin piiri-insinööri -nimikkeen perinteet.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> TVH:n kollegio jakautui vesiasioita hoitaneeseen hydrologiseen istuntoon ja tieasioita hoitaneeseen istuntoon.

<sup>21</sup> Kollegion tehtävä määrittelystä poistettiin esitysten ja lausuntojen antaminen valtionhallinnon ylimmille elimille sekä pääjohtajan oikeus siirtää harkintansa mukaan tärkeiden asioiden ratkaisu kollegiolle. SA 1957/n:o 266, 569; Komiteamietintö (monistettu) 1959:48, 10-12.

<sup>22</sup> TIEHA/A1:51.1947-1961, U.I. Miesmaa TVH:lle 4.3.1961; TIEHA/A1:51.1947-1969, pääjohtaja A. Kuusisto toimikunnan jäsenille 1.4.1960.

<sup>23</sup> TIEHA/A1:51.1947-1969, U.I. Miesmaan työryhmän ehdotus tie- ja vesirakennushallintoa koskevaksi asetukseksi 4.3.1961, 8,9,14,17.

<sup>24</sup> TIEHA/A1:51.1947-1969, Tie- ja vesirakennushallinnon virkamiesyhdistys ry TVH:lle 18.4.1962.

Uusi asetus tie- ja vesirakennushallituksesta annettiin huhtikuussa 1964. Organisaatiossa suurimmat muutokset voimassa olleeseen vuoden 1936 asetukseen verrattuna olivat osastojen lukumäärän kaksinkertaistuminen ja ylijohdajan viran perustaminen. Tieosasto jaettiin tiesuunnittelu- ja tierakennusosastoksi. Kanava- ja vesistöjärjestelyosasto muutettiin vesitie- ja vesistöosastoksi. Kanavia koskevat asiat käsiteltiin vesitieosaston alaisessa kanavatoimistossa. Siltaosasto pysyi uudessa organisaatiossa yhtenäisenä. Muut osastouudistukset olivat ylimääräisen lentokenttäosaston vakinaistaminen, konetoimiston muuttuminen kone- ja varasto-osastoksi sekä kanslian muuttuminen hallinto-osastoksi. Hallinto-osaston tehtäväksi luettiin kaikki TVL:n yleiset hallinnolliset, lainopilliset ja lainsäädännölliset sekä virkojen ja toimien perustamista, täyttämistä ja palkkausta koskevat asiat. Lisäksi hallinto-osastolle kuuluivat työoikeutta, sosiaalista huoltoa, oikeudenkäyntejä sekä maa- ja vesiasioiden hankkimista koskevat asiat. Vuoden 1964 organisaatio on esitetty kuvassa 1.<sup>25</sup>

Vuoden 1964 organisaatiota muutettiin hieman jo seuraavana vuonna. Organisaatio laajeni edelleen. Siltaosastoon perustettiin yleinen toimisto ja vesitieosastoon satamatoimisto. Vuoden 1965 muutosten jälkeen TVH:ssa oli osastojen alaisia toimistoja 17 ja pää- tai ylijohdajan alaisia toimistoja 5.<sup>26</sup>

Vuosina 1964 ja 1965 tehdyissä organisaatiomuutoksissa näkyi TVH:n tehtävien lisääntyminen erityisesti tienrakennuksen ja hallinnon alalla. Näillä osastoilla oli asetusmuutosten jälkeen saman verran henkilökuntaa kuin muilla osastoilla yhteensä.<sup>27</sup> Ylijohdajan tehtäväksi määriteltiin toimia pääjohtajan apuna TVL:n johtamisessa. Miesmaan työryhmän ehdottamia apulaisosastopäälliköjen virkoja ei perustettu. Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön vahvistamassa työnjaossa ylijohdajan alaisuuteen määrättiin vesistö- ja kanava-asiat Saimaan kanavaa lukuunottamatta, tili-, tarkastus- ja järjestelytoimistot sekä hallinto-osastolta maa-alueiden lunastusta koskevat asiat.<sup>28</sup>

Päätöksenteon ja johtamisen uudistamisesta esitetyt ajatukset toteutuivat vuoden 1964 organisaatiouudistuksessa vain osittain. Komiteoiden ehdotuksista huolimatta kollegiaalisen päätöksenteon merkitys lisääntyi. Uudessa asetuksessa yksikään vuonna 1957 kollegiolle määrättyistä tehtävistä ei poistunut. Uusia kollegiaalisesti päätettäviä asiakokonaisuuksia olivat mm. koneiden hankinnan ja vuokrauksen yleisistä perusteista ja

<sup>25</sup> SA 1936/n:o 218, 504; SA 1964/n:o 168, 436-437.

<sup>26</sup> SA 1965/n:o 290, 699.

<sup>27</sup> TIEHA/A1:51.1947-1969, TVH:n organisaatio 1.2.1966.

Tie- ja hallinto-osastoilla työskenteli 253 ja muilla osastoilla yhteensä 261 henkilöä. Lukuihin sisältyvät peruspalkkaiset, ylimääräiset, tilapäiset ja työsopimussuhteinen henkilökunta.

<sup>28</sup> TIEHA/A1:51.1960-1970. KulkM. TVH:lle 12.11.1962, 2.7.1965; SA 1964/n:o 168, 438.



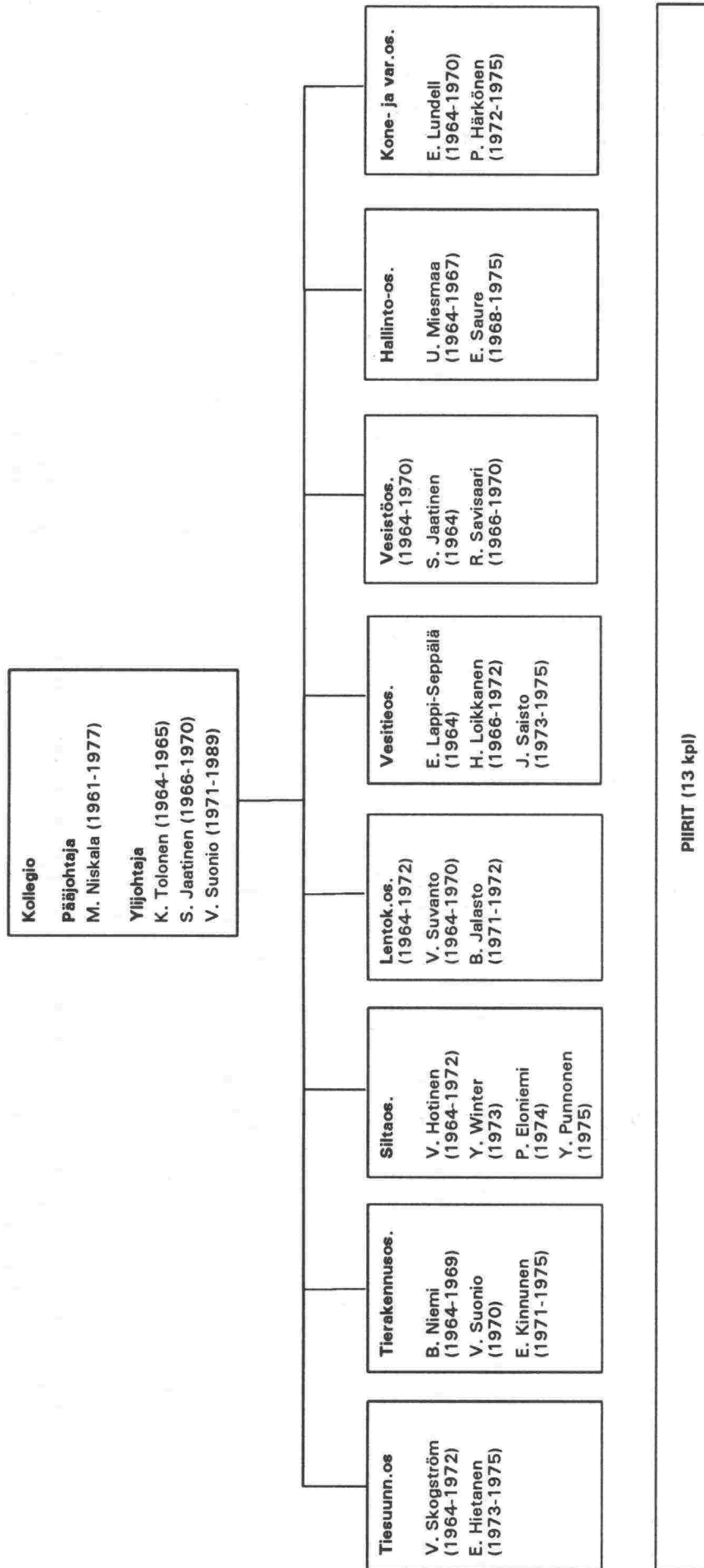
teknillisesti merkittävistä tutkimusohjelmista päättäminen.<sup>29</sup> TVL:n<sup>30</sup> kollegio myös jakautui edelleen tie- ja vesiasioita käsitteleviin istuntoihin.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> SA 1957/n:o 266, 569; SA 1964/n:o 168, 438.

<sup>30</sup> Tie- ja vesirakennushallituksen nimi muuttui vuoden 1964 asetuksella tie- ja vesirakennuslaitokseksi, joka vuoden 1959 komiteamietinnön mukaan (s. 12) vastasi paremmin viraston luonnetta "työvirastona".

<sup>31</sup> Komiteamietintö (monistettu) 1959:48, 12.



Kuva 1: TVH:n organisaatio 1964-1975<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Valtokalenteri, 1964-1975.



Vuoden 1964 organisaatio suosi johtamisessa tehtäväkeskeistä mallia. Laitoksen työmäärän nopeasta lisääntymisestä huolimatta tehtävät pyrittiin luetteloimaan entistä yksityiskohtaisemmin. Tehtäväluettelot laadittiin TVH:n ylimmän johdon toivomuksesta, ja tarkoituksena oli vähentää pää- ja ylijohtajan päätettäväksi tulevia asioita.<sup>33</sup> Asetuksen mukaan pää- ja ylijohtajan tehtävät muodostuivat kaikkiaan 18 kokonaisuudesta<sup>34</sup>, joista puolet oli mahdollista siirtää asianomaisen osaston hoidettavaksi. Osastopäälliköiden tehtävät luetteltiin samaan tapaan, ja he saattoivat pääjohtajan suostumuksella siirtää tehtäviä toimistopäällikön tai jonkun muun osaston virkamiehen ratkaistavaksi.<sup>35</sup>

Organisaatiouudistus toteutti selkeästi TVL:n omia käytännön tarpeita, eikä uudistuksesta ole löydettävissä montakaan jälkeä valtionhallinnon kehittämistä pohtineen komitean esittämistä periaatteista. Valtaa hajautettiin lähinnä horisontaalisesti eikä ylhäältä alaspäin kuten komitea esitti. Komitean korostama desentralisointi ja delegointi toteutui vain jos ylin johto ei pystynyt tehtävätaakastaan muuten selviytymään. Laitoksen tehokkuuden nostaminen ei siten ollut muutoksen tärkein taustavaikutin, vaan TVL:n tehtävien nopea lisääntyminen liikenteen kasvettua ja TVL:n tienpito vastuun laajennettua laki- ja asetusmuutosten vuoksi. Tärkeintä oli lisätä

<sup>33</sup> TIEHA/A1:51.1947-1969, TVH KulkM:lle 24.5.1962.

<sup>34</sup> Vuoden 1964 asetuksessa luetellut pääjohtajan tehtävät: 1. tie- ja vesirakennuslaitoksen toimenhaltijain nimittämisen ja ylimääräisten insinöörien ja niihin verrattavien toimeen ottaminen, 2. tie- ja vesirakennushallituksen osastojen yhteisten viran tai toimen haltijain sijoittaminen osastoihin ja erillisiin toimistoihin, piirihallintoon nimitettyjen viran tai toimen haltijain sijoittamisen tie- ja vesirakennuspiiriin, 3. järjestys- ja muistutusasiat, 4. tie- ja vesirakennushallituksen viran tai toimen haltijain sekä piiri-insinöörien vuosilomien vahvistaminen, 5. työntekijäin palkka- ja työehtoja koskevat soveltamiskysymykset, 6. asiat, jotka koskevat koneiden ja alusten hankintaa sekä niiden jakoa ja siirtoa piiristä toiseen tai osastojen välillä, 7. varojen myöntäminen tutkimuksiin ja katselmuksiin, 8. suunnitelmien vahvistamista koskevat asiat, 9. uusien töiden aloittamista ja valmistuneiden töiden hyväksymistä koskevat asiat, 10. työurakoita koskevat asiat, 11. kunnossapitomäärärahojen sekä muiden yhteisten tai jakamattomien määrärahojen jakaminen ja myöntäminen, 12. vahvistaa tie- ja vesirakennuslaitoksen maa- ja vesialueiden oston tai vuokrauksen, 13. tarve-, painatus-, vuokra- ja valaistusmäärärahojen käyttäminen, 14. kysymykset oikeudenkäynnin vireillepanosta sekä muutoksenhausta kiinteää omaisuutta koskevissa ja muissa laajakantoisissa asioissa, 15. ministeriöille, keskusvirastoille, vesituomioistuimille ja lääninhallituksille annettavat lausunnot ja niille tehtävät esitykset, 16. asiat, jotka koskevat ikälisien, muuttokorvausten ja apurahojen myöntämistä, 17. ylijohtajan, osaston päällikön, hydrologisen toimiston johtajan, erillisen toimiston päällikön ja piiri-insinöörin matkalaskujen hyväksyminen, 18. tie- ja vesirakennuslaitosta koskevat muut asiat, joiden laatunsa tai laajakantoisuutensa vuoksi on katsottava kuuluvan pääjohtajan ratkaistavaksi.

<sup>35</sup> SA 1964/n:o 168, 439-441. Osastopäällikön tehtävät vuoden 1964 asetuksen mukaan olivat: 1. antaa sellaisia erityismääräyksiä, jotka ovat voimassaw olevan työjärjestyksen tai tie- ja vesirakennushallituksen päätösten välitöntä soveltamista, 2. antaa yksityiskohtaisia määräyksiä osaston toimialaan kuuluvien tai sen tehtäväksi jätettyjen tutkimus-, rakennus-, parannus- ja kunnossapitotöiden suorittamisesta niitä varten vahvistettujen suunnitelmien mukaan sekä hyväksyä suunnitelmiin liittyvät rakenne- ja muut erikoispiirustukset sekä työselitykset, 3. hyväksyä kustannusarvion rajoissa suunnitelmiin sellaisia poikkeamia ja täydennyksiä, jotka eivät olennaisesti muuta suunnitelmia, 4. hyväksyä maksettaviksi osastoa koskevat laskut, 5. ratkaista pää- ja ylijohtajan hänelle siirtämät asiat, 6. ratkaista asiat, jotka koskevat kuljetuslupia kahden tai useamman tie- ja vesirakennuspiirin alueella sekä vesi-, viemäri-, sähkö- ja puhelinjohtojen tai näihin verrattavien laitteiden rakentamista teiden, lentoasemien, lentokenttien ja kanavien poikki tai niiden alueelle, 7. antaa ministeriöiden tai keskusvirastojen osastoille tai toimistoille niiden tarvitsemia tietoja, 8. toimittaa edelleen asianomaisille viranomaisille tiedoksiantoja ylemmän viranomaisen antamista päätöksistä ja määräyksistä, 9. antaa määräykset alustensa viran tai toimen haltijain virkamatkojen suorittamisesta, 10. ratkaista ne osastolle kuuluvat muut asiat, jotka eivät ole estunnossa taikka pääjohtajan tai ylijohtajan ratkaistavia.

organisaation voimaa siten, että tehtävistä pystyttäisiin selviytymään. Tehtävien lisääntyminen aiheutti lisävoiman tarvetta erityisesti organisaation yläpäähän, sillä ns. suorittavassa portaassa oli valtion työllisyyspolitiikan seurauksena riittävästi väkeä.

### 1.3 Työn rationalisointi aloitetaan

Valtionhallinnon kehittämiseksi perustetun valtiovarainministeriön järjestelyosaston toimintaperiaatteiden mukaisesti TVH:een perustettiin järjestelytoimisto vuonna 1949. Toimiston päälliköksi nimettiin diplomi-insinööri Arvo Eino (A.E.) Leino, joka oli opiskellut rationalisoinnin uusimpia virtauksia Ruotsissa ja Yhdysvalloissa.<sup>36</sup>

TVH:n järjestelytoimisto keskittyi 1950- ja 1960-luvuilla työnrationalisointiin. Vuosikymmenet olivat tietöissä murroskautta. Lapiroista siirryttiin nopeassa tahdissa kaivinkoneilla, tiehöylillä ja puskutraktoreilla tehtyyn työhön. Koneellistumista seurasivat uudet työmenetelmät, joiden markkinoinnissa järjestelytoimistolla oli täysi työ. Uusiin ja tehokkaampiin työmenetelmiin ei suhtauduttu aina varauksettoman myönteisesti, sillä tietyömailla oli ilman koneitakin vaikea löytää kaikille miehille järkeviä töitä. Tietöiden koneellistaminen oli kaikesta huolimatta välttämätöntä, koska autoliikenne asetti tienpinnan ja -rungon laadulle entistä suuremmat vaatimukset.<sup>37</sup>

Uusien työmenetelmien käyttöönotossa oli työnjohtoporras ratkaisevassa asemassa. Tämän vuoksi TVH:n järjestelyosasto pyrki vaikuttamaan teknillisten koulujen ja opistojen opetusohjelmiin siten, että valmistusvat teknikot- ja insinöörit olisivat olleet ajan hermolla työtekniikkojen osalta. TVH:n oma koulutus aloitettiin vuonna 1958. silloin Kuoreveden , lentokenttätöyömaan yhteydessä järjestettiin ammattikurssi nuorille työttömille. Kurssi johti Erkki Lahti. Kurssin jälkeen hänet nimettiin TVH:n järjestelyosaston ensimmäiseksi koulutuspäälliköksi vuonna 1960. Koulutuspäällikön nimittämisen myötä alkoi TVH:n henkilöstökoulutus. Ensimmäisenä täydennyskoulutusta annettiin TVH:n alityönjohtajille kirjekurssina talvella 1960-1961. Kurssilla käsiteltiin alkeet sekä esimiehenä olemisesta että teiden rakentamiseen ja kunnossapitoon liittyvästä tekniikasta.<sup>38</sup>

Toiminnan rationalisointi koulutuksen avulla alkoi TVH:n organisaation alimmalta tasolta. Organisaation ylemmillä tasoilla työskennelleet teknikot-, insinöörit ja diplomi-insinöörit suhtautuivat lisäkoulutukseen kielteisesti. Erkki Lahden mukaan "heidän joukossaan vallitsi henki, että kirjat oli jo

<sup>36</sup> TIEHA/A1:47.1930-1975, Järjestelytoimiston toimintaohjeet ja työjärjestys; Lahti, Erkki, haastattelu 8.7.1992, Killinkoski.

<sup>37</sup> Skogström 1977, 471-481; Lahti, Erkki, haastattelu 8.7.1992, Killinkoski.

<sup>38</sup> Masonen-Hänninen 1991, 148-149; Rationalisointielinten päälliköiden puheenvuoro, Valtionhallinnon R-Muistio 1/1964; Rationalisointielinten päälliköiden puheenvuoroja, Valtionhallinnon R-Muistio 1/1969, 18; Lahti, Erkki, haastattelu 8.7.1992, Killinkoski.



luettu" ja lisäopetus sai jäädä työn varaan. Tällainen asenne oli yleistä vain 1960-luvun ensimmäisinä vuosina ja vuosikymmenen lopulla täydennyskoulutus oli hyväksytty osaksi työntekoa.<sup>39</sup>

Tien rakennuksen ja kunnossapidon työmenetelmien rationalisoinnin rinnalla käynnistyi vähitellen myös hallinnon rationalisointi. Rationalisointi ymmärrettiin aluksi myös hallinnossa työmenetelmien rationalisoinnina. Vuonna 1964 hallinnon rationalisointiin kiinnitetyn virastotyöntutkijan tärkein tehtävä oli ns. lomakerevision hoitaminen. Lomakerevisio, joka pyrittiin toteuttamaan koko valtionhallinnossa, tarkoitti lomakkeiden yhdenmukaistamista sekä ulko- että kieliasultaan. Standardoiduilla lomakkeilla haluttiin tehostaa tiedonkulkua, jonka merkitys oli organisaation laajetessa lisääntynyt.<sup>40</sup>

#### 1.4 Tavoitebudjetointi valtionhallintoon

1950- ja 1960- lukujen vaihteessa valtionhallinnon kehittämisestä tehdyt päätökset jäivät suurimmaksi osaksi toteutumatta. Virastojen organisaatioita uusittiin vanhojen mallien mukaisesti ja tästä seurasi, että tehtävien lisääntyessä organisaatiot kasvoivat.

Hallinnon tulevan kehityksen kannalta 1960-luvulla ehkä merkittävin uudistus ei sisältynyt komiteamietintöihin vaan valtioneuvoston 17.12.1964 hyväksymiin kustannuslaskennan yleisohjeisiin. Niissä määrättiin, että jokaisen viraston ja laitoksen oli aloitettava kustannuslaskennan kehittäminen. Laskennan tavoitteeksi asetettiin, että suoritteet ja kustannukset oli pystyttävä ennakoimaan, jotta toiminnan suunnittelun ohjaus perustuisi mahdollisimman tarkkaan valmisteluun. Käytännössä kustannuslaskenta edellytti laitoksen ja viraston sisäisen tavoitebudjettijärjestelmän luomista.<sup>41</sup>

Yleisohjeiden mukaan tavoitebudjetointi mahdollisti toiminnan kehityksen vertailun edelliseen vuoteen tai jopa edellisiin vuosiin. Uudella järjestelmällä haluttiin korostaa tavoitteiden asettelua johtajan yhtenä tärkeimmistä tehtävistä. Ohjeen laati valtiontalouden laskentatoimen suunnitteluelin ja kustannuslaskenta haluttiin toteuttaa valtiovarainministeriön ohjauksessa. Laskentatoimen suunnitteluelin oli toiminut valtion tietokonekeskuksen yhteydessä vuodesta 1963 lähtien. Valtiovarainministeriön alaiseksi itsenäiseksi yksiköksi se muuttui vuonna 1966.<sup>42</sup>

Yleisohjeita täydennettiin ensimmäisen kerran 25.11.1965. Niissä mainittiin tavoitebudjetointiin liittyvän suunnittelun tärkeimmiksi työkaluiksi

<sup>39</sup> Lahti, Erkki, haastattelu 8.7.1991, Killinkoski.

<sup>40</sup> Rationalisointielinten päällikköjen puheenvuoroja, Valtionhallinnon R-Muistio 1/1969, 18; VMJOSA/E5,E7:selostukset TVH:n järjestelytoimiston toiminnasta vuosilta 1960-1968.

<sup>41</sup> Asiakirjoissa käytetään tavoitebudjetin rinnalla myös ilmaisua toimintabudjetti.

<sup>42</sup> Valtiovarainministeriön kiertokirje n:o 6830 17.12.1964, 1,3,6,7; Marjanen 1968, 1.

suoritteiden, standardien ja vastuualueiden määrittelemineen. Suoritteiksi laskettiin laitoksen tuottamat tavarat, palvelukset ja työt. Niiden arvon laskemiseksi oli määriteltävä kustannusstandardit. Standardien avulla tavoitteeksi asetettujen ja saavutettujen suoritteiden suhteen laskemisen uskottiin olevan mahdollista. Kelvollisia standardeja ohjeiden mukaan olivat mm. työtunnit/suoritemäärä tai muuttuvat kustannukset/suorite. Kiinteä tavoite tai markkamäärä oli toiminnan arvioimisessa huono mittari, koska niillä ei pystytty pitkällä aikavälillä vertaamaan tuloksia toisiinsa tai muiden virastojen tuloksiin.<sup>43</sup>

Standardeihin perustuvien suoritteiden saavuttamista oli seurattava vastuualueittain. Vastuualueiden määrittely oli ohjeiden mukaan tärkeää, että löydettäisiin "se henkilö, joka poikkeamasta (tavoite/suorite) vastaa ja jonka toimenpiteillä poikkeaman syyt ovat parhaiten poistettavissa". Vastuullisten henkilöiden löytäminen tulkittiin käytännössä yksikkökohtaiseksi vastuuksi.<sup>44</sup> Ohjeissa toivottiin myös valtion budjetin rakenteen uudistamista työ- ja hanke pohjaisesta budjetista väljempään kehysbudjetiajatteluun.<sup>45</sup>

Standardien lisäksi raportointi oli toinen keskeinen työkalu, joka tuli tavoitebudjetoinnin mukana osaksi johtamista. Raporttien avulla johtajille luotiin mahdollisuus valvoa alaistensa vastuualueiden kustannuksia, työn edistymistä ja sisäisen tavoitebudjetin toteutumista.<sup>46</sup>

Tavoitebudjetoinnin osa-alueiden oppimiseen ja niiden muuttumiseen johdon käytännön työkaluksi epäiltiin kuluvan useita vuosia. Suurimmiksi ongelmiksi arvioitiin suoritteiden määrittäminen ja mittaaminen. Pitkäaikaisesta kehittämisestä huolimatta ohjeissa uskottiin uusien ajatusten tehostavan virastojen toimintaa jo ennenkuin tavoitebudjetointi on täysin toteutettu.<sup>47</sup>

Valtioneuvoston yleisohjeissa hahmotellun hallinnon uudistamisen välttämättömyyteen kiinnitti huomiota myös valtiovarainministeri Mauno Koivisto syksyllä 1966. Hän kuvasi, että silloinen suunnittelujärjestelmä oli hajanainen ja teknillinen suunnittelu tapahtui taloudesta irrallaan. Hajanaisuus aiheutti valtion talouteen lyhytjänteisyyttä, josta tekniseltä luonteeltaan pitkäjänteinen maanrakennustoiminta erityisesti kärsi. Koiviston mukaan uudistuksen onnistumisen edellytyksenä oli tavoitteellisen johtamisajattelun läpivieminen koko hallintokoneistossa siihen saakka käytössä olleen asioiden hoitamiseen keskittyvän johtamisajattelun sijasta. Tavoitteisiin perustuvan budjetti- ja johtamisjärjestelmän perusteiksi

<sup>43</sup> Valtiovarainministeriön kiertokirje n:o 5320 25.11.1965, 5, 8-9.

<sup>44</sup> Meller, Pentti, haastattelu 11.8.1992, Oulu.

<sup>45</sup> Valtiovarainministeriön kiertokirje n:o 5320 25.11.1965, 10-11.

<sup>46</sup> Valtiovarainministeriön kiertokirje n:o 5320 25.11.1965, 14-15.

<sup>47</sup> Valtiovarainministeriön kiertokirje n:o 5320 25.11.1965, 8-9.



puheessa mainittiin valtiontalouden tilan parantaminen, jossa veronkorotusten ohella tehokkuuden nostaminen oli ainoa keino.<sup>48</sup>

Koiviston puheen mukaisesti tavoitebudjettijärjestelmä toteutettiin ensimmäiseksi rakennustoiminnassa. Sitä koskeva kustannuslaskennan täydennysohje annettiin 2.12.1968. Niissä esitettiin sovellus tavoitebudjettijärjestelmästä valtionhallinnon rakennus- ja kunnossapitotöihin. Tavoitebudjetointijärjestelmää alettiin toteuttaa ensimmäisenä rakennusosalalla, koska siellä tarve oli suurin (vrt. Koiviston puhe). Toisaalta rakennusalla oli myös muuta valtionhallinnon toimintaa yksinkertaisempaa määritellä tavoitebudjetointiin sisältyvät mittarit ja standardit<sup>49</sup>

Tavoitebudjetointijärjestelmän mukana valtionhallinnon kehittämisen tavoitteeksi tuli entistä selvemmin tehokkuuden nostaminen. Siihen ei pyritty enää pelkästään hajauttamisella, vaan tehokkuuteen oli pyrittävä suunnittelun, ohjaamisen ja tarkkailun lisäämisellä ja johtamismenetelmiä kehittämällä. Yksityisen sektorin tapaan valtionhallinnossa alettiin puhua panoksista ja niillä saavutetuista tuloksista. Panoksia ei ollut valtionhallinnolle perinteiseen tapaan myöskään enää pakko säästää, jos saavutettu tulos oli uhrauksia suurempi.<sup>50</sup>

Valtiovarainministeriö alkoi ohjata virastoja kohti tavoitebudjettijärjestelmää 1960-luvun lopulla. Valtion budjetin rakennetta uusittiin vuosina 1967 ja 1968 tavoitebudjetoinnin edellyttämään suuntaan. Tarkoituksena oli, että budjetti muodostaisi entistä tarkoituksenmukaisemman perustan varainkäytön suunnittelulle, toteutukselle ja valvonnalle.<sup>51</sup> Lisäksi virastojen ja laitosten vuosittain antamissa hallitusten kertomuksissa oli vuodesta 1968 lähtien käsiteltävä tavoitteita ja niissä tapahtuneita muutoksia sekä verrata kehitystä edelliseen vuoteen.<sup>52</sup> Vuonna 1968 tavoitebudjetoinnin katsottiin edenneen jo niin paljon, että virastoille saatettiin antaa takaraja tavoitebudjetointijärjestelmään siirtymiseksi. Maarakennusta harjoittavien virastojen oli siirryttävä kustannuslaskennan yleisohjeissa määriteltyn tavoitebudjettijärjestelmään vuoden 1970 alkuun mennessä.<sup>53</sup>

<sup>48</sup> VNA/Ss.Ha 24:ministeri Koiviston avauspuhe maanrakennusalan ylijohdon informaatiotilaisuudessa 12.9.1966.

<sup>49</sup> Kankainen, Jouko, haastattelu 7.8.1992, Espoo.

<sup>50</sup> Tiihonen 1990 A, 135-136.

<sup>51</sup> Valtiopäivät 1967, Asiakirjat II, Budjetin rakenteen ja budjettimenettelyn uudistaminen, IV-V.

<sup>52</sup> VNSSA/Ha 24:Tavoitteiden asettaminen ja taloudellisuus, valtiontalouden laskentatoimen suunnitteluelimen muistio 27.4.1967; Valtioneuvoston kustannuslaskennan yleisohjeiden täydennysosa n:o 3, 14.10.1967; TIEHA/A1.50:1958-1977, Valtiovarainministeriö valtioneuvoston kanslialle ja kaikille ministeriöille 31.12.1968.

<sup>53</sup> VNA/Ss.Ha 23, valtiontalouden laskentatoimen suunnitteluelimen maanrakennusalan tavoitebudjetointia koskevat lisäohjeet 4.3.1968, 3.

Valtionhallinnossa alkoi 1960-luvun lopulla tavoitebudjetoinnin soveltamisen ohella myös rakenteellisesti uusi vaihe. Useimmissa hallintotieteellisissä tutkimuksissa uuden aikakauden rajakohdaksi mainitaan vuosi 1966. Silloin eduskunta muuttui vasemmistoenemmistöiseksi ja Rafael Paasion (sdp) johdolla perustettiin ns. kansanrintamahallitus, jossa pääpuolueina olivat keskustapuolue, sdp ja skdl. Uudenlaisen hallituskoalition myötä hallinto alkoi kiinnostaa puolueita, sillä hallitusvastuuseen tulivat nyt johtavat vasemmistopuolueet, joilla ei aikaisemmin ollut paljoakaan mahdollisuuksia toimeenpanovallan käyttöön. Vasemmiston vaalivoitto oli myös osoitus uudenlaisesta poliittisesta kulttuurista, joka Markku Temmeksen mukaan ei enää suosinut karismaattista johtamista poliittisen hallinnan tyylinä.<sup>54</sup> Vasemmiston kiinnostuminen toimeenpanovallasta merkitsi myös virkanimityksistä käydyn kilpailun alkamista, mistä seurasi ylimmän virkamieskunnan politisoituminen.<sup>55</sup>

Paasion hallitus aloitti keskushallinnon uudelleen järjestämisen. Paul Paavelan johtama työryhmä asetettiin 18.9.1967 tutkimaan, millainen olisi tarkoituksenmukainen valtioneuvoston jäsenten toimialajako ja edellyttävätkö mahdolliset organisaatiouudistukset perusteellisempia tutkimuksia. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli selvittää, mitä olisi tehtävä ministeriöiden ja niiden alaisten hallinnonhaarojen tehtävien kehittämiseksi sekä ministeriöiden organisaation tehostamiseksi.<sup>56</sup> Työryhmän mietinnössä ehdotettiin lukuisia muutoksia keskushallinnon rakenteeseen. Uudistusten tavoitteena oli aikaisempaa tarkoituksenmukaisempien kokonaisuuksien muodostaminen. Keinoina tässä olisi toimintojen siirtäminen hallinnonalalta toiselle. Saman tapaisia muutoksia työryhmä halusi toteutettavaksi myös virastojen sisällä. Hallintokoneiston uudistamisessa ongelmallisimpia ministeriöitä tehtäviensä puolesta olivat ulkoasiain-, opetus-, kulkulaitosten ja yleisten töiden sekä kauppa- ja teollisuusministeriöt.<sup>57</sup>

Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön osalta työryhmä piti suurimpana epäkohtana sitä, että ministeriön toimialaan kuului kulkulaitoshallinto ja työvoima-asiainhallinto, joilla ei ollut asiallista yhteyttä keskenään. Työryhmä esitti, että työvoima-asiat olisi erotettava ministeriön piiristä. Kulkulaitosministeriö olisi jaettava ja siitä olisi muodostettava liikenneministeriö, jonka toiminnan päämäärä olisi yhteiskuntapolitiikkaan koordinoitun liikennepolitiikan harjoittaminen. Tämän vuoksi työryhmän mukaan oli vielä tutkittava oliko tarpeellista siirtää merenkulkuhallitus liikenneministeriön hallinnonalaan.<sup>58</sup>

<sup>54</sup> Temmes, Markku 1987, 252, 262.

<sup>55</sup> Pennanen 1974, 2.

<sup>56</sup> Paasio 1967, 1-2.

<sup>57</sup> Paasio 1967, 2.

<sup>58</sup> Paasio 1967, 27-29.



Keskushallinnossa tarvittaviin rakenteellisiin muutoksiin Paavelan työryhmä esitti samat perustelut kuin valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea vuosikymmen aikaisemmin. Ministeriöiden toimintaa oli tehostettava, koska niiden tehtävät olivat muuttumassa sekä määrällisesti että laadullisesti. Tämä edellytti päätösvallan siirtämistä alaspäin ja yhteistyön tiivistämistä sekä ministeriöiden kesken että ministeriöiden ja poliittisen johdon välillä. Lisäksi uutta ministeriöiden välistä tehtäväjakoa perusteltiin siirtymisellä tavoitebudjetointiin, joka edellytti aikaisempaa selkeämpää hallintopäämäärien asettamista sekä niiden tarkempaa toteuttamista ja tarkistamista.<sup>59</sup>

Toisin kuin valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietinnöt vuosina 1959-1961, Paavelan työryhmän esittämät linjaukset valtionhallinnon uudistamisesta eivät jääneet pelkiksi ajatuksiksi. Mietinnön pohjalta asetettiin välittömästi useita komiteoita. Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön kehittämistä alkoivat selvittää liikenneministeriökomitea ja työvoimaministeriökomitea. Mietintöjen ja 1960-luvun puolivälissä kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön sisäisessä rakenteessa tapahtuneiden muutosten tuloksena muodostettiin vuonna 1970 liikenneministeriö ja työvoimaministeriö.<sup>60</sup> Paavelan työryhmän merkitystä Suomen keskushallinnon uudistamisessa on pidetty keskeisenä ja sen laatima muistio toimi linjapaperina 1970-luvun alussa tehdyissä valtionhallinnon organisaatiouudistuksissa.<sup>61</sup>

### 1.5 Tavoitebudjetointi tie- ja vesirakennuslaitokseen

TVL:ssa käynnistettiin tavoitebudjetointijärjestelmän kehittäminen välittömästi kustannuslaskennan yleisohjeiden ilmestyttyä. Kehittäminen aloitettiin laitoksen nykytilan arvioinnilla. Yhdeksi suurimmista ongelmista TVL:n johdon taholta todettiin kriteerien puute mitattaessa toiminnan taloudellisuutta. Perinteisesti mittarina käytetty projektin kustannusarvio ei vastannut tarkoitustaan. Kustannusarvion pohjana käytetyillä ohjehinnoilla ei päästy suunnittelussa riittävään tarkkuuteen, koska ohjehinnat ja toteutuneet hinnat eivät useimmiten vastanneet toisiaan edes likimain. Tämä oli ongelma etenkin tienrakennuksessa, jossa kustannusarvion laadinnan ja työn valmistumisen välinen aika oli pitkä.<sup>62</sup>

Kustannusarvioilla ei ollut tienrakennuksessa muutenkaan suurta merkitystä. Rahat olivat tulleet suureksi osaksi työllisyysvaroista, jolloin kustannusarvioon vaikuttivat hankkeen kustannusten lisäksi työttömien työllistämiseen varatut määrärahat. Työllisyysrahojen ensisijainen tarkoitus oli työllistää eikä rahoittaa tienrakentamista. Ne saattoivat olla myös

<sup>59</sup> Paasio 1967, 43-44.

<sup>60</sup> Seppinen 1992, 182; Tulkki 1969, 21-22.

<sup>61</sup> Vartola 1977, 63; Tiihonen-Tiuhonen 1983, 255-256; Temmes, Markku 1987, 262.

<sup>62</sup> VNA/Ss.Ha 22, Reijo Marjasen puhe maanrakennusalan ylijohdon informaatiotilaisuudessa 12.9.1966; Harju 1968, 1-2.

ylimitoitettuja rakennushankkeen kokoon nähden ja hankkeen toteuttamisessa muodostui ongelmaksi rahojen niukkuuden sijasta se, miten rahat saatiin kulutettua.<sup>63</sup> Työllisyysrahopainotteisesta tienrakentamisesta siirryttiin kuljetustarpeilla perusteltuun tienrakentamiseen 1960-luvun aikana. Tähän vaikutti maailmanpankilta vuonna 1964 saatu laina, jonka edellytyksenä oli, että tienrakentamisessa noudatettiin täsmällisiä taloudellisia kriteereitä.<sup>64</sup>

Vuonna 1966 TVL ryhtyi kehittämään tavoitebudjetointijärjestelmää yhdessä VR:n ja maataloushallituksen kanssa. Valtiovarainministeriön ehdotuksesta virastot muodostivat viisi yhteistyöryhmää, jolloin laaja-alaisimmat suunnittelutehtävät voitiin jakaa osiin ja yksittäisissä virastoissa tehty päällekkäinen työ väheni. Ryhmien työn tuloksena annettiin maaliskuussa 1968 lisäohjeet kustannuslaskennan yleisohjeiden soveltamisesta. Niissä määrättiin, että maarakennusta harjoittavien virastojen ja laitosten oli laadittava vuoden 1970 alkuun mennessä järjestelmä, jossa standardeja hyväksi käyttävällä suunnittelulla saatiin aikaan vastuualuekohtaiset tavoitebudjetit. Organisaatiota oli lisäohjeiden mukaan kehitettävä siten, että se jakautuisi aikaisempaa selvemmin vastuualueisiin työkohte-, työmaa-, piiri- ja keskushallintotasolla. Jokaiselle vastuutasolle oli lisäksi nimettävä vastuuhenkilöt, joille tavoitebudjetit laadittiin.<sup>65</sup>

TVL:n yksiköissä tavoitebudjettijärjestelmää kehitettiin aluksi muun toiminnan yhteydessä TVH:n osastoissa ja toimistoissa. Kesäkuussa 1967 työtä tehostettiin muodostamalla varsinaisesta suoritusorganisaatiosta irrallaan olevia työryhmiä. Laskentatoimen ja atk:n kehittäminen organisoitiin laskennansuunnittelu- ja atk-elimelle. Työnsuunnittelun ja tavoitebudjetoinnin kehittämistä varten muodostettiin ns. TK-ryhmä.<sup>66</sup>

Laskennansuunnittelu- ja atk-elimien työ keskittyi automaattiseen tietojen käsittelyyn perustuvan laskentajärjestelmän suunnitteluun. Se oli valtiovarainministeriön näkemyksien mukaan tärkein alue johtamisen tehostamisen kannalta. Työn tuloksena valmistui 23.11.1968 ehdotus TVL:n laskentajärjestelmän pääpiirteiksi. Siinä edellytettiin laskentajärjestelmän kehittämistä siten, että kustannusten seuranta oli mahdollista kaikilla organisaatiotasolla. Tämä merkitsi, että hallinto- ja työmäärärahat oli erotettava toisistaan. Ylempien organisaatiotasojen menot oli merkittävä menolajeittain hallintomäärärahoina ja työmaaorganisaation menot oli merkittävä toiminnanharjoittain joko laitos- tai piirikohtaisina työmäärärahoina. Tulo- ja menoarvio-

<sup>63</sup> Ikonen, Pentti, haastattelu 12.8.1992, Oulun tiepiiri; Ukkonen, 1969, 173; Nenonen 1992, käsikirjoitus.

<sup>64</sup> Masonen - Hänninen 1991, 158.

<sup>65</sup> VNA/Ss:Ha 23, Maarakennusalan tavoitebudjetointia koskevat lisäohjeet, valtiontalouden laskentatoimin suunnitteluelin 4.3.1968; Harju 1968, 2.

<sup>66</sup> TIEHA/A1:50.1958-1977, Hallituksen kertomus 1967; TIEHA/A1:123.9, TVH osastoille, piireille, Helsinki-Vantaan lenkokennättyömaan päällikölle ja Saimaan kanavan päällikölle 11.9.1967.



esityksen sekä kirjanpidon rakenteeseen tehtävien muutosten oli ohjeiden mukaan oltava valmiita viimeistään vuonna 1971.<sup>67</sup>

TK-ryhmän tehtävänä oli rakentaa työnsuunnittelu- ja tavoitebudjettijärjestelmä, jossa työt suunniteltiin siten, että ennakolta asetetut taloudellisuustavoitteet saavutettiin. Työnsuunnittelua oli tehtävä sekä organisaatiotasolta vastuuhenkilökohtaisesti. Tavoitebudjettijärjestelmän osalta TK-ryhmä keskittyi raportoinnin kehittämiseen. Vuoden 1964 yleisohjeiden mukaisesti raportoinnista pyrittiin muodostamaan työkalu, jolla vastuussa olevat henkilöt pystyivät valvomaan alaistensa työtä ja kustannusten kehittymistä tavoitebudjettiin verrattuna. Työnsuunnittelu ja raportointi oli sovellettava koneelliseen laskentajärjestelmään. Kehittämisessä otettiin mallia Ruotsin ja Norjan tielaitoksen järjestelmistä.<sup>68</sup>

TK-ryhmän työn tuloksena TVL:n työnsuunnittelu- ja tavoitebudjetointiohjeet vahvistettiin 22.11.1968. Ohjeet olivat käytännössä samat, jotka oli aikaisemmin julkaistu valtiovarainministeriön rakennusalan kustannuslaskennan täydennysohjeena.<sup>69</sup> Ohjeiden soveltaminen aloitettiin TVH:n tien- ja siltarakennusosastoilla sekä Oulun tiepiirissä vuoden 1969 alussa. Lentokenttien rakentamisessa ja kunnossapidossa sekä yleisten teiden kunnossapidossa tavoitebudjetointi aloitettiin syyskuun alusta. Viimeisenä tavoitebudjetointi aloitettiin laitoksen hallinnossa vuoden 1970 alussa.<sup>70</sup>

Vuoden 1969 alussa TVL:n tavoitebudjettijärjestelmään kuului hanke- ja työnsuunnittelu, tavoitebudjettien laatiminen, työn johtaminen tavoitebudjettien mukaan ja työn valvonta raporttien avulla. Hankesuunnittelu jaettiin pitkän tähtäyksen suunnitteluun (PTS), keskipitkän tähtäyksen suunnitteluun (KTS) ja lyhyen tähtäyksen suunnitteluun (LTS). TVL:n tavoitebudjettijärjestelmän mukaan hankkeen suunnittelu alkoi 10-15 vuotta ennen työn alkua. Ensimmäisenä tehtiin pitkän tähtäyksen suunnitelma ja kehysbudjetti, joissa selvitettiin hankkeen tarve, kannattavuus ja rahoitusmahdollisuudet. Keskipitkän tähtäyksen suunnitteluvaiheessa hankkeen suunnittelija ja rakentaja laativat piirustukset ja tekivät työn alustavan suunnitelman (TAS) työvaiheen tarkkuudella. Sen perusteella laadittiin työn alkuperäinen budjetti (TAB), jota tarkistettiin vuosittain. Tarkistusten perusteella tehtiin hankkeen kustannuksista esitys valtion budjettiin. Tulo- ja menoarvion hyväksymisen jälkeen aloitettiin lyhyen tähtäyksen suunnitelmien laatiminen. Ne olivat hankkeen varsinaisia toimintaohjeita. Niissä määrättiin työn lopullinen tavoitesuunnitelma (TLTS) ja neljän kuukauden välein laadittava työn

<sup>67</sup> TIEHA/A1:50.1958-1977, Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1968, 12-15.

<sup>68</sup> TIEHA/A1:50.1958-1977, Kertomus hallituksen toimenpiteistä vuonna 1968, 15-16; TIEHA/A1:123.9, TK-ryhmän toimintasuunnitelma.

<sup>69</sup> TIEHA/A1:123.9, TVH piireille, Helsingin lentoaseman rakennuspäällikölle ja Saimaan kanaavan kanavakonttorille 22.1.1969; Rasilainen, Matti-Pekka, haastattelu 18.8.1992, tiehallitus.

<sup>70</sup> VMJOSA/Ha 24: Helmer Lundströmin selvitys 20.10.1969 tavoitebudjetointi tie- ja vesirakennushallituksessa; VMJOSA/Ha 67: Simo Jaatisen esitelmä 10.4.1970: TVH:n taloudellishallinnollinen kehittämistoiminta; TIEHA/A1:123.9, TVH piireille, Helsingin lentoaseman rakennuspäällikölle ja Saimaan kanavan kanavakonttorille 22.1.1969; Meller, Pentti, haastattelu 11.8.1992, Oulu.

lopullinen tavoitebudjetti (TLTB). Raporteissa tien rakentamisen vaatimia kustannuksia oli verrattava tavoitteissa asetettuihin määrärahoihin. Tien valmistuttua laadittiin kunnossapidon vuosittaiset tavoitesuunnitelmat.<sup>71</sup>

Vuosien 1969 ja 1970 aikana tehdyt päätökset tavoitebudjettijärjestelmään siirtymisestä on enemmän kustannuslaskennan yleisohjeisiin perustuvan tavoitebudjettijärjestelmän kehittämisen loppuna kuin varsinaisena tavoitebudjettijärjestelmän käyttöön ottona. Järjestelmän soveltaminen laitokseen todettiin jo alkuvaiheessa olevan usean vuoden mittainen urakka. Järjestelmää oli kehitettävä ja laitoksen toimintatapoja oli muutettava. Alkuvaiheessa tavoitebudjetoinnin soveltamisessa nähtiin pelkästään kielteisiä puolia. Tavoitteiden ja raporttien laatimista pidettiin ylimääräisenä hallinnollisena paperityönä, joka hidasti ja haittasi hankkeiden edistymistä. Raportin mukanaan tuoma valvonnan kiristyminen koettiin myös painostuksena. Aikaisemmin oli riittänyt, että osoitti mihin hankkeen rahat olivat menneet. Nyt oli näytettävä, mitä rahoilla oltiin saatu aikaan. Tavoitebudjettijärjestelmä hämmensi myös siksi, että se toi mukanaan uuden taloustieteellisen terminologian, jota ei ymmärretty eikä osattu käyttää.<sup>72</sup>

TVL:ssa tarvittavan asennemuutoksen ja koulutuksen lisäksi tavoitebudjetointiin siirtymisen ehdoton edellytys oli valtion budjettimenettelyä muutettaisiin ja että, TVL:n tehtävät ja velvollisuudet työllisyyden hoidossa selvitettäisiin.<sup>73</sup> TVH:ssa toivottiin valtion siirtyvän kehysbudjettikäytäntöön, jotta laitoksen ja yksittäisten hankkeiden rahoitus varmistuisi riittävän ajoissa suunnitelmien tekemistä ja toteuttamista ajatellen. Budjetin rakenteen toivottiin muuttuvan tehtäväpohjaiseksi, jolloin esimerkiksi työmäärärahoihin sisältyisivät kaikki hankkeesta aiheutuneet kustannukset. Tämä olisi helpottanut hankkeen todellisten kustannusten laskemista. Valtionvarainministeriössä oltiin budjetin rakenteen uudistamisessa eri linjoilla. Siellä pidettiin edelleen tärkeänä, että budjetti laadittiin menolajikohtaisesti, jolloin esimerkiksi hankkeen palkka- ja tarvikekustannukset olivat eri momentilla. Siitä, miksi valtionvarainministeriö halusi säilyttää menolajikohtaisen budjettirakenteen, ei valtion budjettijärjestelmän kehittymistä tutkinut Seppo Tiihonen ole löytänyt viitteitä.<sup>74</sup>

## 1.6 Tiesuunnitelmat 1960-luvulla

Suomessa työskenteli 1900-luvun ensimmäisellä puoliskolla useita valtion asettamia komiteoita, joissa pohdittiin tieverkon suunnitelmallista kehittämistä. Tunnetuimpia näistä ovat 1930-luvulla toimineet E.J.Lehdon ja Kyösti Kallion johtamat komiteat sekä 1950-luvulla toiminut tielaitoskomi-

<sup>71</sup> VMJOSA/Ha 24, Helmer Lundströmin 20.10.1969 laatima selvitys tavoitebudjetoinnista tie- ja vesirakennuslaitoksessa; Ukkonen, 1969, 178-184.

<sup>72</sup> Meller, Pentti, haastattelu 11.8.1992, Oulu.

<sup>73</sup> VMJOSA/Ha 24, Helmer Lundströmin esitelmä 20.10.1969 tavoitebudjetointi tie- ja vesirakennuslaitoksessa.

<sup>74</sup> Tiihonen 1990 A, 137.



tea. Kallion ja Lehdon komiteoiden mietintöjen pohjalta alettiin 1930-luvulla rakentaa Suomen valtatieverkkoa. Tielaitoskomitean mietintö puolestaan sisälsi ns. runkotiesuunnitelman, jolla oli tarkoitus nostaa kaikki tärkeimmät tiet hevosliikenneteistä autoteiksi vuosina 1955-1964. Runkotiesuunnitelma sisälsi osia sekä Kallion että Lehdon komiteoiden mietinnöistä. Käytännössä runkotiesuunnitelma oli säästöohjelma, jolla pyrittiin liikenteen kasvun ja valtion heikon rahatilanteen ristipaineessa selviämään 1950-luvulta 1960-luvulle. Liikenteen nopea kasvu ei kuitenkaan mahdollistanut säästöjä, joten mietintö jäi paljolta pelkäksi paperiksi.<sup>75</sup>

TVH aloitti tieohjelmien laatimisen vuonna 1962. Suunnitelman pohjaksi tehtiin tie- ja liikennetutkimuksia, joiden avulla pyrittiin ennustamaan liikenteen kasvun aiheuttama tieverkon parannustöiden tarve ja tärkeysjärjestys. Tutkimusten perusteella laadittu tieohjelma kattoi vuodet 1965-1974.<sup>76</sup>

TVH:n laatimaa tieohjelmaa tarkistettiin hollantilaisen konsulttiyhtiön NEDECO (Netherlands Engineering Consultants) toimesta jo vuonna 1965. Tieohjelmataarkistukset olivat osa laajempaa kulkulaitosten koordinoititutkimusta, jonka Suomen hallitus tilasi NEDECO:lta vuonna 1964 Maailmanpankilta anottavien lainojen ehtona. TVH:n laatimaan tieohjelmaan esitettiin vain muutamia lähinnä painottamisluonteisia muutoksia. NEDECO halusi TVH:ta selvemmin keskittyä tärkeimpien kaupunkien välisten yhteyksien parantamiseen. Lisäksi se arveli ulkomaisten mallien perusteella Suomen autokannan lisääntyvän TVH:n ennusteita nopeammin.<sup>77</sup>

Tienpidon osalta suurimmat erot sisältyivät valtion harjoittamaan politiikkaan tiesuunnitelmien toteuttamisessa. NEDECO ei hyväksynyt, että tiesuunnitelmat toteutettiin osana työllisyyspolitiikkaa, kuten siihen asti oli paljolti tehty. Tiet piti rakentaa ja kunnostaa alueilla, joiden elinkeinoelämän kehittämiseksi liikenneyhteyksien parantaminen oli välttämätöntä. NEDECO:n mietinnössä ehdotettiin myös yksityisten urakoitsijoiden käytön lisäämistä tiesuunnitelman toteuttamisessa. Urakoitsijoiden käytön lisäämisellä ei pyritty rakentamisen tehostamiseen, vaan mietinnössä epäiltiin TVH:n kapasiteetin olevan riittämätön sen hetkistä laajempaan toimintaan. TVH:n organisaation laajentamista mietinnössä ei toisaalta suositeltu, sillä sen pelättiin aiheuttavan johtamisongelmia ja tehokkuuden laskemista.<sup>78</sup>

Maailmanpankin edellyttämä tutkimus on TVH:n osalta mielenkiintoinen juuri siksi, ettei siinä ei ilmennyt mitään uutta, jota laitoksessa ei oltu aiemmin tiedostettu. Oletettavaa on, että NEDECO:n vuodessa tekemä tutkimus perustui suurimmilta osilta suomalaisten asiantuntijoiden

<sup>75</sup> Antila 1992, 97-98; Perko 1977, 64-90, 368.

<sup>76</sup> KEHTO-projektin loppuraportti, IV.1.32; Skogström 1966, 12-16.

<sup>77</sup> NEDECO: A Survey on transportation in Finland, Annex IV, IV.2.20-21; Volmuller 1966, 15-16.

<sup>78</sup> NEDECO: A Survey on Transportation in Finland, Annex IV, IV.2.16-17; Volmuller 1966, 16.

näkemyksiin. Tutkimus oli siten enemmän osoitus maailmanpankin tietämättömyydestä Suomen asioista kuin osoitus tienpidon kehittämisessä tarvittavan tiedon puuttumisesta. Aikaisemmin NEDECO oli tehnyt vastaavia tutkimuksia pelkästään kehitysmaissa.

1950- ja 1960-lukujen tiesuunnitelmia ei voi käsitteellisesti rinnastaa tavoitebudjetoinnin mukana tullessiin pitkän, keskipitkän ja lyhyen tähtäyksen suunnitelmiin. Tavoitebudjetointijärjestelmää kehitettäessä ei viitattu tieverkkosuunnitelmiin ja järjestelmä oli tarkoitus toteuttaa pelkästään hanketasolla. Tavoitebudjetointiin liittyvä suunnittelujärjestelmä oli siten johtamisväline eikä koko tienpidon tavoite, kuten tiesuunnitelmat.

## 2 KEHTO-PROJEKTISTA HALLINNON KEHITTÄMISEN LAMAAN VUOSINA 1969-1978

### 2.1 Valtionhallinnon toinen kasvupyrähdys

Valtiohallinnon kasvu kiihtyi jälleen 1960-luvun puolivälissä. Valtion tehtävät lisääntyivät erityisesti uuden sosiaalipoliittisen ajattelutavan vuoksi. Sosiaalimenot nähtiin enemmän yhtenä taloudellisen kasvun tekijänä kuin tulonsiirtona varattomille. Ajattelutavan muuttumiseen vaikutti ratkaisevasti Pekka Kuusen vuonna 1961 julkaisema tutkimus "60-luvun sosiaalipolitiikka". Tutkimuksessaan Kuusi osoitti, että suunnitelmallisilla tulonsiirroilla sosiaaliturvaa voitiin laajentaa kansantalouden kasvua hidastamatta. Sosiaalimenot eivät hidastaneet esimerkiksi teollistumista, sillä pääosa niistä palasi nopeasti mm. elintarvike- ja vaatehankintojen muodossa kansantaloutta eteenpäin vievään kiertoon.<sup>79</sup> Uuden sosiaalipoliittisen ajattelutavan mukana valtion tehtävät muuttuivat entistä selkeämmin ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden huolehtimisesta hyvinvointivaltion luomiseen. Valtiolla tuli tehtäviä esimerkiksi kuluttajan- ja ympäristönsuojelun alalta, joista ei aikaisemmin huolehdittu tai jotka olivat kansalaisten omatoimisuuden tai vapaiden kansalaisjärjestöjen varassa.

Julkisen hallinnon tehtäviä kasvatti myös 1960-luvun puolivälissä alkanut suunnitelmallisen toiminnan korostaminen. Valtiovarainministeriön kustannuslaskennan yleisohjeista lähteneen kehityksen tuloksena pitkän ja keskipitkän tähtäyksen suunnitelmien laadinnasta tuli 1970-luvun alussa osa virastojen arkipäivää. Suunnitelmallisen toiminnan korostaminen näkyi komiteatyöskentelyn lisääntymisenä. Tilapäisten komiteoiden lukumäärä kasvoi erityisesti hyvinvointipolitiikan kannalta tärkeillä aloilla, kuten opetushallinnossa ja sosiaali- ja terveyshallinnossa.<sup>80</sup> Tienpitoa koskeva komiteatyöskentely sen sijaan väheni 1950- ja 1960-lukuihin verrattuna. Vuonna 1969 toimineen liikenneministeriökomitean lisäksi TVL:n toimintaa suoranaisesti koskevia asioita ei valtioneuvoston asettamissa komiteoissa

<sup>79</sup> Kuusi 1961, 343-346; Ranta 1988, 6.

<sup>80</sup> Temmes, Markku 1987, 253.



pohdittu, vaikka esimerkiksi vuonna 1975 uudistettiin TVL:sta koskeva asetus ja laitoksen organisaatio.

Suunnitelmiin perustuvan toiminnan korostaminen näkyi myös hallitusohjelmissa. Säästäväisyyttä korostavien vakiolauseiden rinnalla alettiin esittää vaatimuksia hallinnon tehokkuuden nostamisesta suunnittelua lisäämällä. Ensimmäinen uudenlainen hallinnon kehittämisohjelma oli Ahti Karjalaisen (kesk.) toisella hallituksella (14.7.1970-29.10.1971). Siinä keskushallintoa koskevissa ohjelmakohdissa hallituksen tavoitteeksi määriteltiin entistä tehokkaamman pitkän aikavälin yhteiskuntapoliittinen suunnittelu sekä valtioneuvoston kanslian ja sen alaisten suunnittelu-elinten taloudellisen, toiminnallisen ja aluepoliittisen yhteistyön lisääminen. Saman suuntaisia ohjelmia esittivät myös Rafael Paasion (sdp) toinen (22.2.1972-4.9.1972) ja Kalevi Sorsan (sdp) ensimmäinen hallitus (4.9.1972-13.6.1975). Ohjelmiin sisältyneistä ehdotuksista ovat Juha Vartolan mukaan toteutuneet parhaiten kunta- ja ympäristöhallinnon sekä suunnittelukoneiston uudistukset.<sup>81</sup>

Valtion tehtävien lisääntyminen näkyi 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa uusien virastojen perustamisina ja vanhojen virastojen laajenemisena. Uusia virastoja perustettiin vuosina 1966-1973 kaikkiaan 18. Ministeriöiden määrä lisääntyi yhdellä, kun kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö jaettiin vuonna 1970 liikenneministeriöksi ja työvoimaministeriöksi. Lisääntyneisiin tehtäviin vastattiin siten edelleen henkilöstön ja yksikköjen määrää kasvattamalla.<sup>82</sup> Henkilöstön kasvun ja tehtävien monipuolistumisen mukana virkamiehistön koulutusrakenne alkoi muuttua. Aikaisemman juristijohtoisen virkamiehistön rinnalle tuli yhä enemmän kaupallisen, yhteiskunta- ja käyttäytymistieteellisen koulutuksen saanutta väkeä.<sup>83</sup> Uusi piirre oli myös johtavan virkamiehistön aikaisempaa avoimempi poliittisuus.<sup>84</sup>

## 2.2 Valtionhallinnon uudet aatteet 1970-luvun alussa

Valtionhallinnon uudistamisesta esitettiin paljon uusia ajatuksia 1970-luvun ensimmäisinä vuosina ja virastojen johtamisessa tapahtui muutoksia myös käytännössä. Johtamisympäristöön vaikuttivat oleellisesti vuoden 1964 kustannuslaskennan yleisohjeet ja vuonna 1968 toteutettu tulo- ja menoarvion uudistaminen. Kustannuslaskentaan ja suunnitteluun perustuvat toimintamallit löivät itsensä nopeasti läpi. 1970-luvun alussa useimmissa virastoissa tavoitebudjetointi- ja suunnittelujärjestelmät olivat jo käytössä. Kustannuslaskentaan perustuvien järjestelmien toiminta ei kuitenkaan tyydyttänyt valtiovarainministeriötä. Sen näkemyksien mukaan kustannuslaskennassa korostuivat kustannus- ja suoritustietojen selvittäminen

<sup>81</sup> Vartola 1977, 97-104.

<sup>82</sup> Tiihonen-Tiihonen 1983, 255.

<sup>83</sup> Temmes, Anneli 1990, 24.

<sup>84</sup> Temmes, Markku 1987, 253.

jälkikäteen, jolloin suunnittelu ja suunnittelulaskelmat olivat jääneet vähälle huomiolle.<sup>85</sup>

Valtiovarainministeriö antoi vuoden 1964 kustannuslaskennan yleisohjeet korvanneet suunnittelu- ja laskentajärjestelmän yleisohjeet 4.4.1973.<sup>86</sup> Ohjeet vahvistettiin valtioneuvoston päätöksellä 10.4.1973. Päätöksen mukaan suunnittelu- ja laskentajärjestelmä<sup>87</sup> oli toteutettava jokaisessa virastossa, mikäli valtiovarainministeriö ei erityisistä syistä myöntänyt poikkeusta. Virastojen oli lähetettävä sitä koskeva toimintasuunnitelmansa valtiovarainministeriön hyväksyttäväksi. Tällä valtiovarainministeriö halusi varmistaa suunnittelu- ja ATK-järjestelmien yhdenmukaisuuden. Suunnittelu- ja laskentajärjestelmän yleisohjeissa korostettiin, että ne koskivat myös hallintoyksiköitä, joissa suunnittelujärjestelmiä oli jo kehitetty vuoden 1964 kustannuslaskennan yleisohjeisiin nojautuen.<sup>88</sup>

Valtiovarainministeriössä suunnittelu- ja laskentajärjestelmien kehittäminen oli suunnittelusihteeristön vastuulla. Suunnittelusihteeristö oli perustettu vuonna 1969, jolloin sille siirtyi laskentajärjestelmän kehittämisestä siihen asti vastanneen laskentatoimen suunnitteluelimen tehtävät. 1970-luvun puolivälissä suunnittelusihteeristön tehtävien painopiste siirtyi suunnittelujärjestelmistä johtamismenetelmien kehittämiseen. Tähän sisältyi asenteiden ja johtamisen teknisten edellytysten parantaminen sekä päätöksenteon tietoperustan kehittäminen.<sup>89</sup>

Johtamismenetelmiin painottuva toiminta oli luonnollinen jatko 1960-luvun alussa alkaneelle laskenta- ja suunnittelujärjestelmien kehittämistyölle. Suunnittelujärjestelmät edellyttivät toimiakseen aikaisempaa aktiivisempaa johtamisotetta ja tarkempaa määrärahaseurantaa. Uusien johtamiskäytäntöjen soveltaminen oli välttämätöntä myös virastojen laajenemisen ja tehtävien lisääntymisen vuoksi. Perinteiset tehtäväkeskeiset johtamismenetelmät eivät enää toimineet. Johtamisessa oli keskitettävä suurempiin kokonaisuuksiin. Tekemisen ohjaamisesta ja valvonnasta pyrittiin siirtymään tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävään ohjaamiseen ja valvontaan.<sup>90</sup>

Tavoitteisiin perustuvaa johtamisjärjestelmää, tavoitejohtamista, kehittäessään suunnittelusihteeristö pyrki mahdollisimman omatoimiseen työskenteilyyn. Se ei halunnut, että tavoitejohtamista toteutettiin valtiovarainministe-

<sup>85</sup> Valtiovarainministeriön yleiskirje n:o 2223, 2; Asumalahti 1973, 7.

<sup>86</sup> Valtiovarainministeriön yleiskirje n:o 2222 4.4.1973, 1-3.

<sup>87</sup> Suunnittelu- ja laskentajärjestelmä sisälsi vuoden 1964 yleisohjeisiin nojautuneiden kustannuslaskennan, tavoitebudjetoinnin, raportoinnin ja toimintasuunnitelmien lisäksi hallinnollisen ja sisäisen kirjanpidon.

<sup>88</sup> Valtiovarainministeriön yleiskirje n:o 2223 10.4.1973, 1, 3, 6-7.

<sup>89</sup> VNA/Ss:Ha 57, Valtiotalouden laskentatoimin suunnitteluelimen toiminta vuonna 1969; Valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristön toimintakertomus 1974.

<sup>90</sup> Virkkunen 1990, 30-31, 50.



riön käskystä, vaan uudistuksia oli tehtävä virastojen ehdoilla. Tämä toimintamuoto aiheutti osittain ristiriitaa valtiovarainministeriön sisällä, jossa käskykirjeisiin perustuvalla ohjauksella oli pitkät perinteet. Lähimpinä yhteistyökumppaneina suunnittelusihteeristöllä olivat valtion koulutuskeskus ja tavoitejohtamisen ensimmäisinä omaksuneet keskusvirastot kuten TVL, VR ja vesihallitus.<sup>91</sup>

Tavoitejohtamisen mukana valtionhallintoon alkoi levitä yksityisellä sektorilla sovellettuja johtamismenetelmiä ja -ideoita. Saksalais-suomalainen juristihallinto alkoi korvautua angloamerikkalaisilla johtamismalleilla.<sup>92</sup>

Hallinnon kehittämisessä käytetty kirjallisuus oli monipuolista. Tavoitejohtamisen nimissä luotiin järjestelmää, joka perustui tavoitejohtamisen teoriakirjallisuuteen sekä organisaatioita ja laskentatoimea käsittelevään kirjallisuuteen. Lisäksi uusia johtamistaidollisia ideoita omaksuttiin psykologiasta ja henkilöstöhallinnollisesta kirjallisuudesta. Taustan monipuolisuuden vuoksi 1970-luvulla ei syntynyt yhtenäistä valtionhallinnon tavoitejohtamisen teoriaa. Ensimmäinen julkisen hallinnon tavoitejohtamisen teoriasta tehty suomalainen väitöskirja ilmestyi vasta vuonna 1984<sup>93</sup>. Samasta syystä myös yhtenäinen valtionhallinnon tavoitejohtamismalli jäi syntyemättä. Kehittäjät sovelsivat virastoissa malleja, jotka parhaiten soveltuivat heidän omaan taustaansa ja asiantuntemukseensa.<sup>94</sup>

Johtamismenetelmien kehittämisen rinnalla valtionhallinnon organisaatioiden uudistamista pohdittiin 1970-luvun ensimmäisinä vuosina kahden projektin voimalla. Vuosina 1971 ja 1972 organisaatorakenteen uudistamista mietittiin valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä ja valtion keskushallintokomiteassa pohdittiin koko keskushallinnon uudistamista vuosina 1974-1978.<sup>95</sup>

Valtiovarainministeriön työryhmän muistio valmistui 29.2.1972. Sen mukaan uudistuksissa oli tärkeintä organisaatioiden suunnittelukyvyyn ja yksikköjen välisen yhteistyön parantaminen. Työryhmä korosti sekä virastojen suunnittelun tehostamisessa että yhteistyön parantamisessa johdon merkitystä. Johdon avuksi organisaatioihin oli muodostettava suunnitteluyksikkö, jonka tehtävänä oli auttaa eritoten pitkän ja keskipitkän aikavälin suunnittelua koskevassa päätöksenteossa. Suurissa keskusvirastoissa oli yhteistyön parantamiseksi suositeltavaa, että suunnitteluyksiköllä

<sup>91</sup> Temmes, Anneli 1990, 21-22.

<sup>92</sup> Nurmi 1974, 5.

<sup>93</sup> Ikonen, 1984, 11-17.

<sup>94</sup> Temmes, Anneli 1990, 30-33.

<sup>95</sup> VMJOSA/Ha 148. Muistio taloushallintotehtävien organisointia valtion hallinnossa pohtineen työryhmän työstä 29.2.1972, 1; Komiteamietintö 1975:120, 5; Komiteamietintö 1978:22.

oli edustus kollegiossa.<sup>96</sup> Suunnitteluyksikön lisäksi työryhmä ei halunnut muita muutoksia organisaatioihin, vaikka sen mukaan uusien organisaatio-teorioiden tarjoamat mallit olivat varteenotettavia. Radikaalien uudistusten toteuttaminen oli työryhmän mukaan mahdotonta, koska "niiden soveltaminen valtionhallinnossa edellyttäisi niin suuria asennemuutoksia erityisesti työmotivaatiossa (esim. ylentämisperusteet), ettei niiden ajan voida vielä katsoa eräitä virastoyksiköitä lukuunottamatta yleisesti koittaneen"<sup>97</sup>.

Valtion keskushallintokomitean tehtäväksi annettiin selvittää vuoden 1975 loppuun mennessä, oliko ministeriöiden välinen tehtävänjako ja niiden yleinen toimialojen määrittely tarkoituksenmukainen. Tämän jälkeen komitean oli selvitettävä keskushallinnon kehittämisessä noudatettavat yleiset periaatteet. Työssä oli otettava huomioon puoluepoliittiset näkökannat. Komitean ensimmäinen osamietintö valmistui 19.12.1975 ja toinen 6.6.1978.<sup>98</sup>

Ensimmäisen osamietinnön mukaan ministeriöiden toimialajaossa kiireellisin tehtävä oli ympäristöhallinnon järjestäminen ympäristöministeriön alaisuuteen.<sup>99</sup> Lisäksi liikenneministeriön sekä kauppa- ja teollisuusministeriön toimialoja oli muutettava siten, että merenkulkuhallinto siirtyisi liikenneministeriöön. Muutos oli komitean mukaan välttämätön pyrittäessä järkevään liikennepoliittiseen suunnitteluun. Uudistus olisi mahdollistanut samalla koko sotien jälkeisen ajan komiteoissa ehdotetun vesitieasioiden siirtämisen kokonaisuudessaan TVL:sta merenkulkuhallinnon alaisuuteen.<sup>100</sup>

Keskusvirastojen kehittämisessä ajankohtaisin tehtävä oli niihin kohdistuvan ohjauksen tehostaminen. Tällä tarkoitettiin lähinnä valvonnan lisäämistä, sillä keskushallinnon vallan ja tehtävämäärän kasvettua eduskunnassa ja ministeriöissä oli alkanut esiintyä epäilyksiä siitä, etteivät keskusvirastot olleet riittävästi poliittisen ohjauksen alaisia. Tämän vuoksi eduskunnan ja presidentin sekä ennenkaikkea valtioneuvoston ja ministeriöiden keinoja puuttua keskusvirastossa ratkaistaviin asioihin oli lisättävä.<sup>101</sup> Tätä näkemystä edustivat erityisesti vasemmistopuolueet, joiden hallinnassa esimerkiksi liikenneministeriö oli lähes koko 1970-luvun.<sup>102</sup>

<sup>96</sup> Taloushallintotehtävien organisoinnista valtion hallinnossa, Valtionhallinnon R-Muistio 1/1972, 1, 7-8, 14-15.

<sup>97</sup> VMJOSA/Ha 148. Muistio taloushallintotehtävien organisointia valtionhallinnossa pohtineen työryhmän työstä 29.2.1972, 17.

<sup>98</sup> Komiteanmietintö 1975:120, 3-5; Komiteanmietintö 1978:22, 1.

<sup>99</sup> Komiteanmietintö 1975:120, 9, 67.

<sup>100</sup> Komiteanmietintö 1975:120, 82-84.

<sup>101</sup> Komiteanmietintö 1975:120, 49-52.

<sup>102</sup> Seppinen 1992, 196-197.



Keskusvirastojen johto-organisaatioiden kehittämisessä oli valtion keskushallintokomitean mietinnön mukaan valtioneuvoston ja ministeriöiden ohjausta tehostettava siten, että virastot voivat toimia "riittävästi ohjattuina valtionhallinnon yleisten tavoitteiden mukaisesti". Tämän vuoksi oli tärkeää, että päätösvalta johto-organisaatioiden kokoonpanosta kuului valtioneuvostolle. Oli myös suotavaa, että virastodemokratia otettiin uudistuksissa huomioon. Komitea kiteytti mahdolliset organisaatiomallit neljään vaihtoehtoon:<sup>103</sup>

1. asetetaan keskusviraston avuksi neuvottelukunta, jonka valtioneuvosto määräisi neuvoa-antavaksi elimeksi keskusviraston toimintalinjoja koskevissa kysymyksissä.
2. nykyistä keskusviraston kollegiota täydennetään keskusviraston ulkopuolisilla jäsenillä, jotka valtioneuvosto tai tasavallan presidentti nimittää.
3. keskusviraston kollegio korvataan keskusviraston ulkopuolisista kokoonpanulla "johtokunnalla", jonka valtioneuvosto tai tasavallan presidentti nimittää.
4. keskusviraston kollegisesta päätöksenteosta luovutaan, jolloin keskusviraston ylin ratkaisovalta jää yksinomaan pääjohtajalle.

Huomattavaa on, että komitean kaavailemia organisaatiouudistuksia ei perusteltu tehokkuuden nostamisella, vaikka hallintokoneisto oli juuri laajenemassa voimakkaasti. Uudistuksilla pyrittiin pelkästään toiminnan aikaisempaa tiukempaan koordinointiin siten, että koko valtionhallinto toteuttaisi samassa linjassa poliittisessa johdossa määritellyjä tavoitteita ja suunnitelmia. Valtion keskushallintokomitean mietinnön ei myöskään voi katsoa tukevan byrokraattisen hallintokulttuurin vähentämiseen tähdänneitä valtiovarainministeriön järjestelyosaston ja suunnittelusihteeristön toimia.

### 2.3 Tavoitejohtaminen tie- ja vesirakennuslaitokseen

Hallinnon uusien toimintamallien kehittäminen keskitettiin TVH:ssa vuonna 1969 ns. KEHTO-projektiin<sup>104</sup>. Projektin tavoitteena oli koko organisaation kattava suunnittelu- ja johtamisjärjestelmä, jossa vastuuhenkilöt osallistuivat itse toimintansa ja sille asetettujen tavoitteiden suunnitteluun. Työssä keskityttiin taloudellis-hallinnolliseen kehittämiseen, sillä laitoksen tuotantoa oli ajan mittapuun mukaan kehitetty riittävästi jo työnsuunnittelun ja kustannuslaskennan yhteydessä. Käytännössä tämä merkitsi johtamis-

<sup>103</sup> Komiteamietintö 1975:120, 58-61.

<sup>104</sup> KEHTO = kehitystoiminta. Projektista käytetään myös nimitystä taloudellis-hallinnollinen kehitystyö.

menetelmien ja johtamisen apuvälineiden kehittämistä tavoitejohtamiseen soveltuvaksi.<sup>105</sup>

Työn kohdentaminen taloudellishallinnolliselle puolelle oli siihen saakka kustannuslaskennan ja tavoitebudjetoinnin kehittämisestä suurimman vastuun kantaneiden tie- ja sillanrakennusosastojen toivomus. Niissä oli huomattu, että tuotannon tehostamiseksi tehdyt uudistukset eivät toteutuneet tai ne toteutuivat hitaasti, koska hallinnollisella puolella oli eri toimintamallit.<sup>106</sup>

KEHTO-projektin perimmäinen tarkoitus oli ylijohtaja Simo Jaatisen ja projektin johtavan konsultin Toivo Huttusen mukaan TVL:n toiminnan pysyvä tehostaminen ja tulosten parantaminen. Tavoite saavutettiin parhaiten vapauttamalla henkilöstön voimavarat "byrokraattisuuden kahleista" ammattitehtävien kehittämiseen. Uudistusten taustavaikuttimiksi he mainitsivat hallinnollisen ajattelutavan muuttumisen taloudellisuutta ja suunnitelmallisuutta korostavaksi.<sup>107</sup>

KEHTO-projekti oli alunperin tarkoitus toteuttaa kolmella osa-alueella. Alaprojektit olisivat kattaneet suunnittelu-, laskenta- ja johtamisjärjestelmien kehittämisen.<sup>108</sup> Projektin alkuvaiheessa huomattiin kuitenkin, että tehtävän laajuuden vuoksi osa-alueet oli määriteltävä suppeammiksi. Lopullinen projektiorganisaatio koostui kuudesta pääprojektista, jotka jakautuivat useisiin alaprojekteihin. Pääprojektit olivat:

1. Ulkoisten toimintaedellytysten kehittäminen (puheenjohtaja 1969- 1.7.1970 ylijohtaja Simo Jaatinen, 1.7.1970-1972 ylijohtaja Väinö Suonio)
2. Toimenpiteiden ohjelmointi ja toiminnan suunnittelujärjestelmä (pj. yli-ins. Eero Koljonen)
3. Toiminnan taloudellisuuden kehittäminen (pj. yli-ins. Helmer Lundström)
4. Organisaation tutkiminen ja vaihtoehtosuunnittelu (pj. Kalevi Myllyluoma 1969-1971, yli-ins. Helmer Lundström 1972)

<sup>105</sup> VMJOSA/Ha 67. Ylijohtaja Simo Jaatisen esitelmä 9.-10.4.1970 TVH:n taloudellishallinnollisesta kehittämistoiminnasta; KEHTO-projektin loppuraportti, 6.

<sup>106</sup> Meller, Pentti, haastattelu 11.8. 1992, Oulu; Rasilainen, Matti-Pekka, haastattelu 4.8.1992, tiehallitus.

<sup>107</sup> Jaatinen-Huttunen 1970, 7-8.

<sup>108</sup> TIEHA/A1:123.9, Tie- ja vesirakennuslaitoksen johtamis-, suunnittelu- ja laskentajärjestelmän kehittämisohjelma 14.5.1969.



5. Henkilöstöpolitiikan periaatteiden määrittely (pj. osastopääl. Pekka Härkönen)

6. Informaatiojärjestelmän kehittäminen (pj. A.Federlöf 1969, 1970-1972 lask.pääl. Kaarlo Pellikka).

Alaprojektien sisältö ja määrä vaihtelivat tarpeen mukaan. Vuonna 1972 niitä oli käynnissä 29. Kokonaisuudessaan KEHTO-projektiin osallistui vuosina 1969-1972 noin 100 henkilöä, ja se oli siihen mennessä laajin keskusvirastoissa yhtenäisesti koordinoitu kehittämisohjelma.<sup>109</sup>

Laitoksen ulkoisten toimintaedellytysten kehittämisessä (pääprojekti 1) pyrittiin lisäämään laitoksen vaikutusta tahoilla, jotka loivat toiminnalle sisäiset ja ulkoiset puitteet. Käytännössä tämä merkitsi lähinnä TVL:sta koskevan laki- ja asetusehdotuksen uusimista ja pyrkimystä saada laitoksen ääni entistä paremmin kuuluviin ministeriötasolla tehtävissä päätöksissä. Toimintaedellytysten parantamiseen luettiin kuuluvaksi myös laitoksen sidosryhmien aikaisempaa suurempi huomioiminen päätöksiä tehtäessä.

Toimenpiteiden ohjelmointiprojektissa (pääprojekti 2) asetettiin tavoitteeksi laitoksen sisäisen suunnittelu- ja johtamisjärjestelmän kehittäminen siten, että niiden avulla voitiin johtaa ja ohjata tieverkon kehittämistä laitoksen periaatteiden mukaisesti. Oleellista oli myös, että järjestelmillä pystyttiin tuottamaan valtionhallinnon taloussuunnittelun edellyttämät 5-vuotiset toimintasuunnitelmat.

Toiminnan taloudellisuuden parantamisessa (pääprojekti 3) nähtiin keskeisimmäksi tehtäväksi tavoitebudjetoinnin ja tavoitteisiin perustuvien johtamismenetelmien kehittäminen. Tavoitejohtamisesta vastaavien henkilöiden oli saatava riittävästi tietoa kustannusten kehittymisestä. Lisäksi päätöksenteon pohjaksi oli luotava kustannusstandardeihin perustuvat tavoitebudjetit. Suurimpana haasteena oli teiden kunnossapidon ja hallinnon kustannusstandardien tekeminen, sillä teiden ja siltojen rakentamisen osalta kustannusstandardeja oli alettu laatia jo tavoitebudjetointijärjestelmän ensivaiheessa. Tavoitebudjetoinnin mukana laitoksen johdon oli opittava uudet toimintamallit. Määrärahatietoisesta johtamisesta oli siirryttävä kokonaisvaltaiseen kustannustietoiseen johtamiseen.

Organisaation tutkiminen ja vaihtoehtojensuunnittelu -projektin (pääprojekti 4) tehtävänä oli luoda organisatoriset puitteet tavoitejohtamisen ja muiden uusien johtamistapojen käyttölle. Henkilöstöpolitiikan periaatteiden määrittelyssä (pääprojekti 5) lähdettiin siitä, että TVL:een oli luotava sellainen yhteistyöhön perustuva ilmapiiri, jossa henkilöstö viihtyi ja työskenteli tehokkaasti laitoksen tavoitteiden toteuttamiseksi. Ilmapiirin muokkaamisessa johtamistapa ja työskentelyolosuhteet olivat keskeisellä sijalla. Kuudennen pääprojektin oli informaatiojärjestelmää kehittämällä

<sup>109</sup> TIEHA/A1.II:20.1-2, KEHTO 9.2.1972, Projektijako; KEHTO on päässyt kehdestä, TVHlainen 3/1973, 11.

taattava tekniset mahdollisuudet laitoksen uusien johtamis- ja suunnittelu-järjestelmien toteuttamiseen.<sup>110</sup>

TVH:ssa pidettiin tärkeänä, että KEHTO-projekti nivellettiin osaksi koko valtionhallinnon kehittämistoimintaa. Tämän vuoksi projektissa pyrittiin yhteistoimintaan ministeriöiden kanssa sekä valmistelu että päätöksentekovaiheessa. Virastossa toivottiin, että yhteistyö olisi voitu toteuttaa joustavasti henkilökohtaisin kontaktein eikä perinteisen virkatiemenettelyn kautta. Tässä ei onnistuttu, sillä ministeriöistä työryhmissä oli mukana edustaja vain valtiovarainministeriöstä.<sup>111</sup>

KEHTO:n toteuttamisessa korostettiin ylimmän johdon merkitystä projektin onnistumisessa. Projektin johtoon nimettiin ylijohtaja ja riittävän tietämyksen varmistamiseksi hänen avukseen muodostettiin koordinoitiryhmä, joka koostui pääprojektien johtajista, asessorista ja tili- ja tarkastustoimiston sekä tierakennusosastojen päälliköistä. Koordinoitiryhmän kokouksiin osallistui yhdysmies myös liikenneministeriöstä. KEHTO-projektin sitomien suurien henkilömäärien vuoksi laitoksessa jouduttiin tekemään mittavia järjestelyjä. Se ei kuitenkaan aiheuttanut ongelmia, sillä laitoksen henkilöstö ja johto suhtautuivat kehitystyöhön myönteisesti.<sup>112</sup>

Oman henkilöstön lisäksi KEHTO-projektiin kiinnitettiin konsultteja tarpeen mukaan. Kaikkiaan konsultit tekivät työmäärästä noin 9 %, ja heidän osuutensa kasvoi koko projektin ajan. Ulkopuolisten konsulttien käyttö valtion virastoissa oli vielä 1960-luvulla vähäistä ja hallinnon kehittämiseen konsultteja ei ollut TVH:n toteuttamassa laajuudessa aikaisemmin käytetty. Tämän vuoksi TVH:n johto joutui useaan otteeseen perustelemaan liikenneministeriölle ja valtiovarainministeriölle konsulttien välttämättömyyttä ja hyödyllisyyttä toiminnan kehittämisessä.<sup>113</sup> Ulkomaisia vaikutteita kehittämistyöhön saatiin Ruotsin tielaitoksen konsultin, yli-insinööri C-O Ternryd, välityksellä ja koordinoitiryhmän tekemältä Euroopan matkalta.<sup>114</sup>

KEHTO-projektin puitteissa työskenneltiin yli kolme vuotta. Sinä aikana pää- ja alaprojektien henkilöstö ja myös tehtävien sisältö muuttuivat monesti. Työn laajuudesta antaa kuvan se, että projektin koordinoitiryhmä

<sup>110</sup> Mikä on KEHTO?, Tie- ja vesi 1/1971, 28-31; KEHTO-projektin loppuraportti, 28-29, 40-41, 48, 62, 72, 80-81.

<sup>111</sup> TIEHA/A1.II:20.1-2, TVH liikenneministeriölle 24.8.1970.

<sup>112</sup> Silvenius, Anja, haastattelu 22.7.1992, tiehallitus; Jaatinen-Huttunen 1970, 7; Suonio-Myllyluoma, 298.

<sup>113</sup> Meller, Pentti, Haastattelu 11.8.1992, Oulu; KEHTO-projektin loppuraportti, 26-27. Konsulttien käytön perusteluista ks. esim. TIEHA/A1.II:20.1-2, TVH Liikenneministeriölle 28.7.1972.

<sup>114</sup> Helmer, Lundström, Haastattelu 7.8.1992, Helsinki.



kokoontui lähes viikottain<sup>115</sup> ja että raporteja sekä muuta kirjallista materiaalia projektin tiimoilta tuotettiin kaikkiaan 77 julkaisua. Luku sisältää mm. ehdotukset tie- ja vesirakennuslaitosta koskevaksi laiksi ja asetukseksi.<sup>116</sup> Projektissa vallinnut henki ja tehtävien laatu kiteytettiin lainaamalla vanhaan viisautta "Anna meille voimaa muuttaa, minkä voimme muuttaa. Anna meille kärsivällisyyttä kestää se, mitä emme voi muuttaa. Anna meille viisautta nähdä kummasta tilanteesta on kulloinkin kysymys". Voimansa laitoksen kehittäjät uskoivat riittävän vuonna 1972 julkaistussa loppuraportissa esitettyihin muutoksiin. Oman viisautensa he arvioivat paljastuvan kahden tai kolmen vuoden kuluessa, jonka aikana muutokset oli saatettava käyttöön.<sup>117</sup> Sitä, kuinka paljon kärsivällisyyttä kehittäjät lopulta tarvitsivat, tarkastellaan seuraavissa kappaleissa.

Ensimmäinen pääprojekti korosti loppuraportissaan, että TVL:n ulkoisten toimintaedellytysten kehittämisessä laitoksen oli seurattava valtionhallinnon yleistä kehitystä ja vastattava muuttuvan yhteiskunnan odotuksiin. Tämän vuoksi toimintaa sääteleviä lakeja ja asetuksia ei enää haluttu nähdä pysyvänä ja jäykkänä instituutiona, johon toiminnan oli mukauduttava. Asetuksia tärkeämpi kriteeri oli tarkoituksenmukaisuus.<sup>118</sup> Valtionhallinnon yleisen kehityksen huomioiminen edellytti projektiryhmän mukaan aikaisempaa laajempaa yhteistyötä ministeriöiden ja muiden valtionhallinnon viranomaisien kanssa. Hallinnon kehittämisessä tämä tarkoitti lähinnä valtionvarainministeriön kanssa tehtävän yhteistyön tiivistämistä. Toisaalta myös työvoimaministeriön kanssa tehtävä yhteistyö oli keskeisellä sijalla, koska laitos oli valtionhallinnossa suurin työllisyysrahojen käyttäjä. Työllisyysmäärärahat oli saatava sopeutettua laitoksessa toteutettavaan tavoitebudjetointi- ja suunnittelujärjestelmään.<sup>119</sup>

KEHTO:n toinen pääprojekti totesi loppuraportissaan tavoitteensa saavutetuksi. Toiminnansuunnittelujärjestelmä oli suurimmalta osaltaan käytössä. Siihen liittyvä runsas terminologia oli myös tullut tutuksi ja vakiintunut. Kolmas pääprojekti ei sen sijaan voinut yhtä selkeästi tehtäväänsä tehdä. Koko laitokseen oli tosin kehitetty työnsuunnitteluun perustuva tavoitebudjetointijärjestelmä, mutta käytännössä sitä sitä pystyttiin toteuttamaan vain teiden ja siltojen rakentamisessa. Teiden kunnossapidon ja laitoksen hallinnon osalta jouduttiin tyytymään ympäröiviin toteamuksiin järjestelmän kehittämisestä.<sup>120</sup> Kunnossapidossa

<sup>115</sup> Koordinoitiryhmä kokoontui projektin aikana kaikkiaan 89 kertaa. KEHTO-projektin loppuraportti, 13.

<sup>116</sup> KEHTO-projektin loppuraportti, 115-118.

<sup>117</sup> TIEHA/A1.II:20.1-2, TVH KEHTO-projektiin osallistuneille 27.7.1973.

<sup>118</sup> Ensimmäisen pääprojektin asetusluonnoksesta ja neljännen pääprojektin tekemästä organisatiomallista enemmän luvussa 2.4.

<sup>119</sup> KEHTO-projektin loppuraportti, 29-30, 35.

<sup>120</sup> TIEHA/A1.II:20.1-2, KEHTO 3 väliraportti 15.1.1972; KEHTO-projektin loppuraportti, 43, 45, 49, 51-52, 53, 56.

tavoitteisiin perustuvan toiminnan kehittäminen jatkui vuonna 1970 aloitetussa KP-tutkimuksessa, josta valmistui ohjekirja vuonna 1975.<sup>121</sup>

Henkilöstöpolitiikan kehittämisessä keskeisintä oli koulutuksen lisääminen. Henkilöstön koulutuksella oli turvattava KEHTO-projektissa esitettyjen tavoitteiden läpivieminen. Tämä merkitsi, että viimeistään nyt koulutus oli ulotettava työ- ja hanketasolta koko organisaatioon laitoksen ylin johto mukaan lukien. Koulutuksen ohella henkilöstön osallistumismahdollisuuksien lisääminen oli projektin mukaan tärkeää mm. tavoitejohtamismenetelmien käyttöönoton varmistamisessa. Projektin yhteydessä laadittiin myös lomakkeisto, joista oli tarkoitus kehittää laitoksen henkilöstösuunnittelun perusta. Kyseessä oli ensimmäinen yritys luoda systemaattinen henkilöstösuunnittelujärjestelmä.<sup>122</sup>

Informaatiojärjestelmän kehittämistä pohtinut projekti keskittyi automaattisen tietojenkäsittelyn soveltamiseen kustannuslaskentaan, kirjanpitoon ja raportointiin. Projektin lopulla atk-sovellutukset oli toteutettu kirjanpidossa, varastokirjanpidossa ja tavoitebudjetoinnissa sekä konepankin ja kaluston kustannuslaskennassa. Raportoinnin osalta järjestelmä oli edelleen keskeneräinen, sillä projektin kuluessa ei ollut muodostunut vielä selkeää kuvaa siitä, mitä tietoja tavoitejohtamisjärjestelmän toteuttaminen edellytti. Atk-sovelluksia kehitettäessä pyrittiin ottamaan huomioon järjestelmän toteuttaminen koko laitoksessa muutaman vuoden kuluessa.<sup>123</sup>

## 2.4 Vuoden 1975 asetus- ja organisaatiouudistus

KEHTO-projektin keskeisin tavoite oli TVL:n organisaation ja asetuksen uudistaminen. Suurin osa muissa projekteissa suunnitelluista uudistuksista ei voinut toteutua, jos laitoksen organisaatio ja sen toimintaa säätelevä asetus ei ollut ajantasalla. Selvää oli, että edellinen vuonna 1964 tehty uudistus ei enää täyttänyt tätä kriteeriä.<sup>124</sup>

Organisaation uudistaminen aloitettiin vuoden 1969 lopussa selvittämällä KEHTO:n neljännessä pääprojektissa, mitkä olivat TVL:n toiminta-ajatuksat ja päämäärät sekä miten niiden oletettiin kehittyvän sisäisten ja ulkoisten olosuhteiden muuttuessa. Organisaatiosuunnittelun johtavana ajatuksena

<sup>121</sup> Kankainen 1974, 18-19.

<sup>122</sup> TIEHA/A1.II:20.1-2, KEHTO 5 väliraportti 5.1.1972; TIEHA/A1.II:20.1-2, TVH piireille ja Saimaan kanavan kanavakonttorille 19.10.1972; KEHTO-projektin loppuraportti, 74-76, 79.

<sup>123</sup> TIEHA/A1.II:20.1-2, Kehto 6 väliraportti 5.1.1972; KEHTO-projektin loppuraportti, 80, 89-91.

<sup>124</sup> VMJOSA/Ha 24, Muistio 8.-9.12.1969 Messilässä pidetystä TVL:n organisaation kehittämistä pohtineesta neuvottelusta.



oli luoda puitteet laitoksen tehokkaalle ja taloudelliselle toiminnalle, joka perustui tavoitejohtamiseen<sup>125</sup>.

Tavoitejohtamiseen perustuvan organisaation toteutuminen edellytti vuonna 1969 määriteltujen toimintalinjojen mukaan vastuiden ja toimivallan delegointia ja henkilöstöpolitiikan kehittämistä aikaisempaa demokraattisempaan suuntaan. Lisäksi suunnittelussa oli pyrittävä joustavuuteen, jolloin organisaatio olisi enemmän olosuhteiden mukaan muuttuva toimintamalli kuin ikuisiksi ajoiksi kiinni lyöty kaava. Keskushallinnon osastojen periaatteeksi valittiin toimintaketjun etenemisjärjestys eli osastot jaettiin tieverkoston suunnitteluun, tiensuunnitteluun, rakentamiseen ja kunnossapitoon. Toinen vakavasti harkittu vaihtoehto oli Ruotsin tielaitoksen malli, jossa tienpidosta huolehti käyttöosasto ja sen alaisuudessa olleet tekniset ja hallinnolliset erikoisosastot. Toimintaketjuun perustuva organisaatiomalli haluttiin toteuttaa TVL:n keskushallinnossa ja piireissä samantapaisesti. Yhdenmukaisten organisaatioiden arveltiin helpottavan yhteydenpitoa. Tähän pyrittäessä oli kuitenkin ensisijassa otettava huomioon toiminnan luonne ja piireissä vallinneet olosuhteet, jolloin piirien organisaatiot saattoivat myös poiketa keskusvirastosta ja toisistaan.<sup>126</sup>

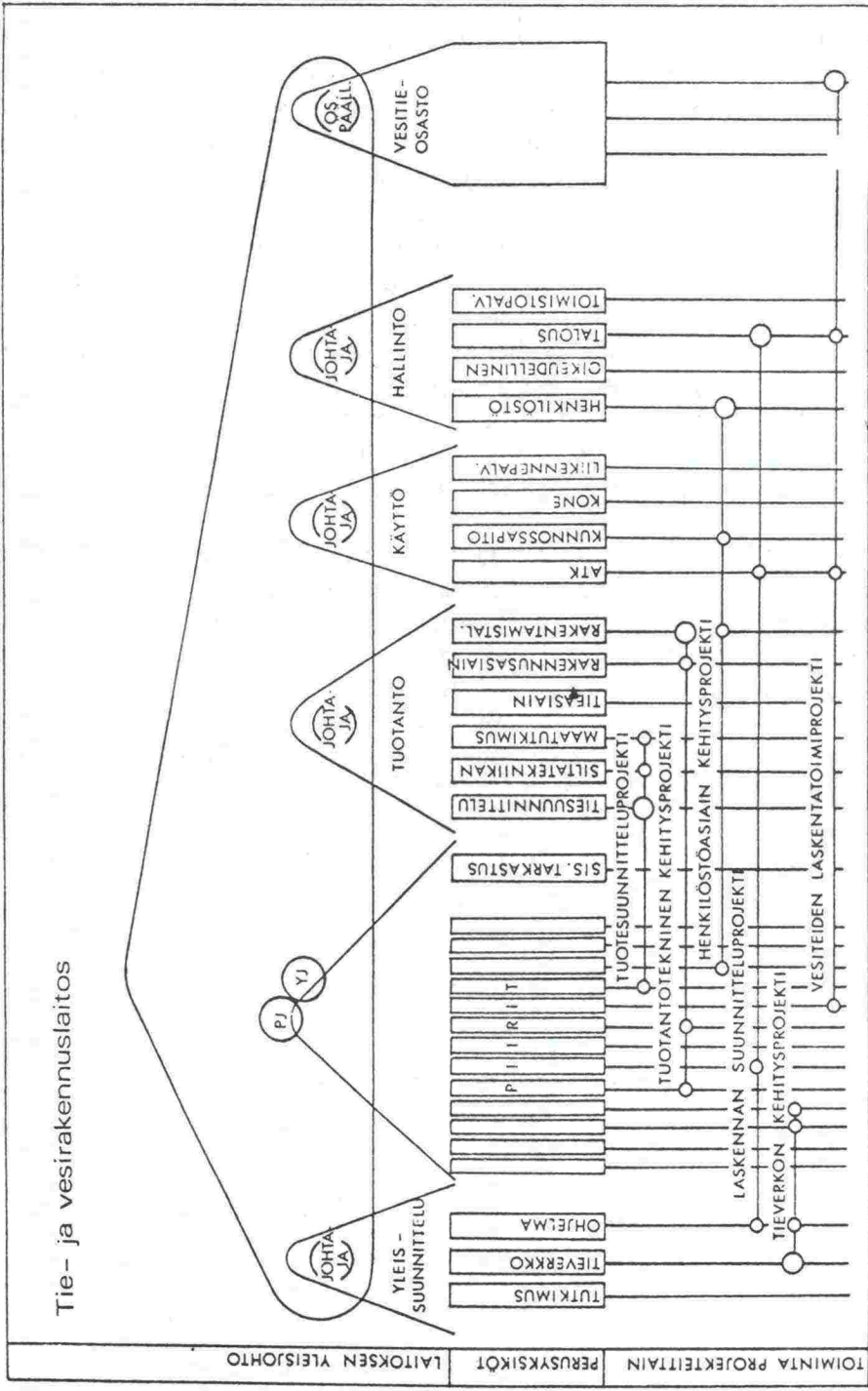
Ensimmäinen ehdotus uudeksi organisaatioksi valmistui marraskuussa 1971. Siinä keskushallituksen tehtäviä olivat kehittämistoiminta, koko laitoksen tehtävien koordinointi, asiantuntijana toimiminen ja eräät keskitetyt palvelut. Piirien tehtäviä puolestaan olivat toimeenpano ja käytännön suunnittelu, rakentaminen ja kunnossapito. Piireille haluttiin antaa aikaisempaa itsenäisempi asema. Organisaatioasemaltaan piirit nostettiin TVH:n ryhmien (osastojen) tasolle. Organisaatiossa pyrittiin toteuttamaan valtioneuvoston 28.1.1960 antaman periaatepäätöksen tavoitteet ja se perustui uusimpiin organisaatio- ja johtamismenetelmistä tehtyihin tutkimuksiin<sup>127</sup>. Uudistus oli tarkoitus saattaa voimaan 1.3.1973.<sup>128</sup> Organisaatioehdotus on esitetty kuvassa 2.

<sup>125</sup> Väinö Suonio määritteli tehtäväjohtamisen ja tavoitejohtamisen eron: tehtäväjohtaminen perustuu suunnitelmiin mitä ja miten tehdään, tavoitejohtaminen perustuu suunnitelmiin mitä tuloksia on saatava aikaan. VMJOSA/Ha 24, Muistio neuvottelusta valtiovarain- ja liikenneministeriön edustajien kanssa 22.11.1972.

<sup>126</sup> VMAJOSA/Ha 24, Muistio 8-9.12.1969 Messilässä TVL:n organisaation kehittämistä pohtineesta neuvottelusta; TIEHA/A1.II:11.1, Ehdotus tie- ja vesirakennuslaitoksen organisaation uudistamiseksi 3.5.1972.

<sup>127</sup> Uusin organisaatio- ja johtamistutkimus oli amerikkalaista alkuperää ja käsitteli pääasiassa liikkeenjohtoa. Eniten uusia oppeja omaksuttiin mainittujen Grid-seminaarien aineistosta. Blaken ja Moutonin lisäksi muita keskeisiä teoreettikkoja ja teoksia olivat: P.F.Drucker "Käytännön liikkeenjohto" ja "Tehokas johtaja", A.Etzioni "Nykyajan organisaatiot" sekä John Humble "Improving management performance. Management by objectives", "Liiketoiminnan tulosten parantaminen" ja "Management by objectives in action". Täydellinen luettelo organisaatiouudistuksen taustalla olevasta teoria-aineistosta on KEHTO-projektin loppuraportin lähdekirjallisuusluettelossa. Kankainen, Jouko, haastattelu 4.8.1992, Espoo; Lundström, Helmer, haastattelu 7.8.1992, Helsinki; Meller, Pentti, haastattelu 11.8.1992, Oulu.

<sup>128</sup> TIEHA/A1.II:11.1, Tiedote TVL:n palveluksessa oleville 5.11.1971; TIEHA/A1.II:11.1, Ehdotus 3.5.1972 annetun asetuksen yleisperusteluiksi, 1-4; VMJOSA/Ha 24, Muistio neuvottelusta valtiovarain- ja liikenneministeriön edustajien kanssa 22.11.1972.



Kuva 2: 5.11.1971 julkaistu ehdotus TVL:n uudeksi organisaatioksi<sup>129</sup>

129 TIEH/A1.II: Tiedote TVL:n palveluksessa oleville 6.11.1971.



Uudessa organisaatiossa pyrittiin siihen, että useat toiminnot hoidettiin projektiluontoisina. Tämä edellytti joustavaa henkilöstön käyttöä. Projektiryhmä oli pystyttävä muodostamaan laitoksen soveliaimmasta henkilöstöstä yli yksikkörajojen, jolloin projektien vetäjät saivat käyttöönsä laitoksen parhaat asiantuntijat. Uudistus oli mahdollista toteuttaa vain henkilöstöpolitiikan kokonaisvaltaisella kehittämisellä. Johtamismenetelmäksi oli omaksuttava tavoitteisiin perustuva johtaminen, koulutusta ja henkilöstön vuorovaikutusta oli lisättävä kaikilla tasoilla. Henkilön arvostus ja yleneminen haluttiin myös pohjata pelkästään projekteissa osoitettuun tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen. Organisaatiossa oli tarkoitus yhdistää pienen ja suuren organisaation edut. Pienen organisaation joustavuus saavutettiin projektityöryhmillä. Suuren organisaation edut puolestaan saavutettiin suunnitelmien mukaan siten, että tiehallitus<sup>130</sup> keskitetysti kehitti ja koordinoi tehtäviä sekä hoiti eräitä koko laitoksen toimintaa koskevia palveluja.<sup>131</sup>

Aikakauden organisaatioita esittelevässä kirjallisuudessa TVH:n suunnittelemaa organisaatiota nimettiin tulosityksikkö- tai konserniorganisaatioksi<sup>132</sup>, jonka johtava periaate oli vastuun hajauttaminen lähelle toimintaa. Tavoite saavutettiin joustavalla organisaatiolla, jossa vain johto, hallintopalvelut ja kehitystoiminta olivat keskitetyt koko laitoksen tai yrityksen kattavalle yksikölle. Tulosityksikköorganisaatio jakautui konsernitasoon, joka muodostui ylimmästä johdosta, ja tulosityksikkötasoon, joka muodostui toimeenpaneevista yksiköistä. Raimo Nurmen vuonna 1974 julkaisemassa kirjassa "Muuttuva hallinto" TVH:n suunnittelema uudistus on otettu yhdessä Huhtamäki-Yhtymän organisaation kanssa esimerkiksi tulosityksikköorganisaation toteutumisesta käytännössä.<sup>133</sup>

Organisaation toimintaa säätelevän asetuksen kehittäminen aloitettiin täysipainoisesti vuoden 1971 syksyllä. Asetuksen muotoilemista hidasti vesiteiden uudelleen järjestelystä tehty suunnitelma.<sup>134</sup> Ensimmäinen ehdotus TVL:n uudeksi asetukseksi hyväksyttiin laitoksen collegiossa

<sup>130</sup> Ehdotuksessa käytettiin nimitystä tiehallitus, koska oletettiin, että vesitiet siirtyvät merenkulkuhallitukseen. KEHTO-projektin loppuun mennessä selvisi, että vesitieasiat jäivät edelleen laitoksen tehtäväpiiriin. KEHTO-projektin loppuraportissa julkaistu organisaatioehdotus poikkeaa siten 5.11.1971 julkaistusta organisaatiosta siten, että vesitieosasto on otettu mukaan. Vesitieosasto kuvataan organisaatiossa aikaisempaa enemmän erillisenä yksikkönä, tielaitoksen "sisaryhtiönä". TIEHA/A1.II:11.1, Ehdotus 3.5.1972 annetun asetuksen yleisperusteluiksi, 6; KEHTO-projektin loppuraportti, 67.

<sup>131</sup> TIEHA/A1.II:11.1, Tiedote TVH:n henkilökunnalle 23.5.1972.

<sup>132</sup> Väinö Suonion mukaan organisaatiosuunnitelmassa TVL käsitettiin konserniksi, jossa oli konsernin yleisjohto, tarpeelliset keskitetyt esikuntaelimet (=TVH) ja piirihallinto. VMJOSA/Ha 24, Muistio neuvottelusta valtiovarain- ja liikenneministeriön edustajien kanssa 22.11.1972.

<sup>133</sup> Nurmi 1974, 48-50.

<sup>134</sup> TIEHA/A1.II:123.9, TVH liikenneministeriölle 14.5.1970; TIEHA/A1.II:20.1, KEHTO 1:n vuoden 1971 toimintaraportti, 1.

3.5.1972.<sup>135</sup> Siinä tie- ja vesirakennushallitus määriteltiin koostuvaksi yleisjohdosta ja 18:sta perusyksiköstä. Perusyksiköt jaettiin neljään ryhmään, joita olivat yleissuunnittelu-, tuotanto-, käyttö- ja hallintoryhmä. Laitoksen päällikön nimitys oli edelleen pääjohtaja ja hänen apunaan toimi ylijohtaja. Ryhmien eli entisten osastojen päällikköjen nimitykset muuttuivat rakennusneuvoksista johtajiksi. Laitoksen yleisjohto, joka oli uusi käsite valtionhallinnossa, koostui pääjohtajasta, ylijohtajasta ja johtajista. Se toimi sekä johtoryhmänä että kollegiona. Suunnitelmissa oli myös yleisjohdon laajentaminen laitoksen ulkopuolisella jäsenellä Ruotsin tielaitoksen tapaan, mutta siitä luovuttiin jo ennen asetusehdotuksen tekemistä.<sup>136</sup>

Johtoryhmänä toimiessaan yleisjohdon tehtäviin kuuluivat asiat, jotka koskivat tie- ja vesirakennuslaitoksen toimintaperiaatteita ja tavoitteita tai jotka olivat sen toiminnan kannalta merkittäviä. Johtoryhmässä ratkaisuvalltaa käytti kukin jäsen toimivaltansa puitteissa. Kollegiona toimiessaan yleisjohdon päätettäväksi kuuluivat tie- ja vesirakennuspiirien jakaminen tiemestaripiireihin, työjärjestyksestä koskevat asiat sekä laitoksen virkamiesten virkavirhettä ja kurinpitoa koskevat asiat. Lisäksi kollegiaalisesti päätettiin muutamia ehdollisesti toteutuvia asiaryhmiä, kuten esimerkiksi asiat, jotka pääjohtaja tai ylijohtaja halusivat niiden tärkeyden vuoksi kollegiossa ratkaistavan. Kollegiossa ratkaisut tehtiin monijäsenisen tuomioistuimen tapaan.<sup>137</sup>

Pääjohtajan tehtävät luettiin edelleen vanhan käytännön mukaisesti. Perusyksiköiden johtajien tehtäväkuvauksissa sensijaan näkyivät uudet ajatukset. Johtajien tehtävät määriteltiin vain yleisellä tasolla: "Johtaja ratkaisee asiat, jotka koskevat 1) ryhmän yksiköiden toimintaperiaatteita ja tavoitteita, ellei asia sen merkityksen vuoksi kuulu pääjohtajan ratkaistavaksi, 2) yhteistyötä ryhmän välillä".<sup>138</sup>

Tavoitejohtamisen mukana tulleet uudet ajatukset organisaation ja laitoksen toiminnan kehittämisestä näkyivät organisaatiosuunnitelmissa parhaiten ryhmätason toimenkuvauksissa. Ryhmän tehtäviä ei enää määritelty asetusehdotuksessa, koska niiden kokoonpanoa ja toimintaa haluttiin muuttaa tarpeen mukaan. Ryhmien kokoonpanossa oli huomioitava esimerkiksi kulloisenkin johtajan henkilökohtaiset ominaisuudet. Tehtävien tarkkaa määrittelyä vältettiin myös muiden kuin ryhmien ja niiden johtajien kohdalla. Tällä haluttiin päästä irti valtionhallinnon keskeisestä periaatteesta, jossa virka ja tehtävät olivat kiinteästi yhteydessä toisiinsa. Toimen ja

<sup>135</sup> TIEHA/A1.II:11.1, TVH:n tiedote ylimmälle johdolle ja henkilöstöjärjestöille 8.5.1972.

<sup>136</sup> TIEHA/A.II:11.1, Ehdotus tie- ja vesirakennuslaitoksen organisaation uudistamiseksi; Lundström, Helmer, haastattelu 7.8.1992, Helsinki.

<sup>137</sup> TIEHA/A1.II:11.1, Asetus tie- ja vesirakennuslaitoksesta, ehdotus erityisperusteluiksi, 2.

<sup>138</sup> TIEHA/A1.II:11.1, Ehdotus tie- ja vesirakennuslaitoksen organisaation uudistamiseksi; TIEHA/A1.II:11.1, Asetus tie- ja vesirakennuslaitoksesta, ehdotus erityisperusteluiksi 3.5.1972; Lundström, Helmer, haastattelu 7.8.1992, Helsinki.



tehtävän erottaminen oli yksityisten yritysten henkilöstöhallinnossa itsestäänselvyys, mutta valtionhallinnossa uusi piirre<sup>139</sup>.

Tehtävän ja viran erottamisella pyrittiin aikaisempaa vapaampaan henkilöstö- ja palkkapolitiikkaan ja siihen, että peruspalkkaisten virkojen ja toimien määrä vähenisi. Uudistus olisi merkinnyt, että laitoksen palvelukseen olisi voitu palkata tarpeen mukaan spesialisteja, joilla olisi voinut olla korkeakin palkkausluokka, mutta ei siihen perinteisesti liittyvää esimiesasemaa.<sup>140</sup>

Valtiovarainministeriön järjestelyosasto kommentoi TVL:n asetusehdotusta ensikerran 16.2.1972. Palautteessaan osasto totesi suunnitelman poikkeavan eräiltä osin huomattavasti valtionhallinnon laitosorganisaatioiden normaalityypistä. Tämän vuoksi osasto halusi lisäselvityksiä mm. johtoryhmän asemasta ja ryhmien tehtävistä.<sup>141</sup> Lisäselvityksen jälkeen järjestelyosasto antoi palautteen asetusehdotuksesta 12.4.1972. TVH:n ehdottama hallintomalli ei osaston mielestä ollut vielääkään kaikilta osiltaan tyydyttävä. Se ei hyväksynyt TVH:n menettelyä olla määrittelemättä ryhmien johtajien tehtäviä, jolloin johtajien vastuualueiden päättely olisi järjestelyosaston mukaan ollut mahdotonta. Piirien nostamista organisaatorakenteellisesti keskushallinnon esikuntien tasolle ja suoraan pääjohtaja alaisuuteen ei voitu hyväksyä, koska seurauksena olisi ollut pääjohtajan työn keskittyminen liikaa lyhyen aikavälin tehtävien hoitoon. Johtoryhmän tehtävien määrittely oli siirrettävä asetuksesta työjärjestykseen, jolloin se voitaisiin myös tehdä asetusehdotusta tarkemmin. Palautteessaan järjestelyosasto teki kaksi ehdotusta asetuksen periaatteista. Molemmissa ehdotuksissa ryhmien tehtävien ja alistussuhteiden määrittely oli keskeisellä sijalla.<sup>142</sup>

Valtiosihteeri Paul Paavelan toimeksiannosta muodostettiin kesäkuussa 1972 työryhmä laatimaan koko valtiovarainministeriön lausuntoa TVH:n tekemästä laki- ja asetusehdotuksesta. Lausunnossaan työryhmä totesi, että sen käsitykset poikkesivat "merkittävältä osin" tie- ja vesirakennushallituksen tekemästä ehdotuksesta. Liikenneministeriö oli valtiovarainministeriön kanssa samoilla linjoilla. Tämän vuoksi ministeriöt pyysivät TVH:lta uutta ehdotusta, jossa niiden mielipiteet olisi huomioitu. TVH toimitti uuden luonnoksen 22.9.1972. Se oli valtiovarainministeriön mukaan keskeisiltä osiltaan edellisen kaltainen. Vastineessaan 3.1.1973 valtiovarainministeriö toivoi, että ryhmä-nimike korvattaisiin vanhalla osasto-nimikkeellä, yksikköjen määrää supistettaisiin, piirit alistettaisiin koko TVH:lle eikä pelkästään pääjohtajalle. Järjestelyosaston tapaan Paavelan työryhmä

<sup>139</sup> Organisaatiokirjallisuudessa periaatetta nimettiin henkilöstöpankiksi.

<sup>140</sup> TIEHA/A1.II:11.1, Asetus tie- ja vesirakennuslaitoksesta, ehdotus erityisperusteluiksi, 4, 6-7; VMJOSA/Ha 24, Muistio neuvottelusta valtiovarain- ja liikenneministeriön kanssa 22.11.1972.

<sup>141</sup> VMJOSA/Ha 148, Tielaitosasetusluonnoksen herättämiä kysymyksiä 16.2.1972.

<sup>142</sup> VMJOSA/Ha 148, Lausunto tie- ja vesirakennuslaitoksen hallintosäädösehdotuksista 12.4.1972.

korosti vastuukysymyksiä, mikä edellytti johtajien sekä muiden esimiehien tehtävien luettelointia.<sup>143</sup>

TVH hyväksyi kolmannen version uudesta asetusehdotuksesta 4.10.1973. Asetusehdotus myötäili valtiovarain- ja liikenneministeriön toivomuksia. Ryhmät olivat korvattu osastoilla ja kollegion, osastojen sekä koko ylimmän johdon tehtävät lueteltiin vuoden 1964 asetuksen tapaan. Johtoryhmän tehtävien määrittely oli siirretty asetusluonnoksen kanssa saman aikaisesti julkaistuun TVL:n työjärjestysehdotukseen. Työjärjestys korvasi aikaisemmin käytössä olleen johtosäännön ja siihen sisältyi tehtäväkuvausten lisäksi yleisiä määräyksiä TVL:n johtamisesta. Työjärjestysehdotuksen mukaan TVL:ssa noudatettaisiin tavoitejohtamisen menetelmiä ja laitoksen tavoitteisiin oli pyrittävä osastojen sekä TVH:n ja piirien välistä yhteistyötä lisäämällä.<sup>144</sup>

Ministeriöiden kielteinen suhtautuminen moniin TVH:n ehdottamiin keskeisiin uudistuksiin oli laitoksen uudistajille pettymys. Vuonna 1973 annetun asetusehdotuksen jälkeen ylijohtaja Väinö Suonio tarkasteli KEHTO-projektin saavutuksia piiri-insinöörien neuvottelupäivillä pitämäänsä esitelmässä. Hän totesi, että joustavan organisaation tavoitteesta oli jouduttu tinkimään. Alkuperäisestä tavoitteesta vapautua vanhaan virkakoneistoon kuuluvista käsitteistä, kuten toimisto, osasto, rakennusneuvos ja piiri-insinööri, oltiin palattu vanhoille linjoille. Toimistojen ja osastojen tehtäväluettelointi sisältyi edelleen asetukseen. Kaikkiaan uuden organisaation jäykkyydessä oltiin Suonion mukaan palattu lähelle vallinnutta tilannetta. Osastojen ja osastopäällikköjen lukumäärä oli suurempi kuin oli ajateltu. Pääjohtajan valtaa ei saatu lisättyä TVH:n haluamalla tavalla, vaan kollegio päätti edelleen muistakin kuin juridisista asioista. Lisäksi valtiovarainministeriö ja liikenneministeriö eivät olleet hyväksyneet tehtävänimikkeiden vähentämistä, jolla TVH pyrki aikaisempaa joustavampaan henkilöstön käyttöön. Virka ja tehtävä kuuluivat edelleen kiinteästi yhteen. Suonion oli vaikea ymmärtää ministeriöiden kielteistä suhtautumista useisiin keskeisiin uudistuksiin: "Laitoksen organisaatiouudistukseen lähdetessä määriteltiin tavoitteiksi eräitä johtavia periaatteita, jotka valtionhallinnossakin yleisesti hyväksyttiin. Kun näitä ryhdyttiin soveltamaan käytäntöön, havaittiin, että juhlapuheet ja arki ovat eri asioita." Suonion mukaan juhlapuheiden ja arjen välisen kuilun vuoksi TVH:n asetus- ja organisaatiouudistuksessa jäätin puolitiehen.<sup>145</sup>

TVL:sta koskeva asetus annettiin 5.9.1975 ja siihen perustuva organisaatio tuli voimaan 1.10.1975. Asetuksen mukaan TVL muodostui TVH:sta ja TVH:n alaisesta piirihallinnosta. TVH koostui kuudesta osastosta ja

<sup>143</sup> VMJOSA/Ha 148, Valtiovarainministeriön lausuntoa TVH:n asetusehdotuksesta pohtineen työryhmän mietintö 3.1.1973; VMJOSA/Ha 148, Eräitä TVL:n hallintoasetusluonnosta (22.9.1972) koskevia näkökohtia 17.11.1972.

<sup>144</sup> TIEHA/A1.II:11.1, TVH:n tiedote 4.10.1973, ehdotus uudeksi asetukseksi TVL:sta; TIEHA/A1.II:11.1, TVH liikenneministeriölle 10.10.1973, luonnos TVL:n työjärjestykseksi.

<sup>145</sup> Saisto, Jarkko, haastattelu 22.7.1992, tiehallitus; Organisaatiouudistuksen nykyvaiheesta, Tierumpu 7/1973.



erillisestä tarkastustoimistosta. Osastot jakautuivat 24 toimistoksi. Osastojen rakenne muuttui täysin verrattuna vuoden 1964 organisaatioon. Rakenne perustui horisontaaliseen tehtäväjakoon. Malli oli sama, joka Ruotsin tielaitoksella oli ollut käytössä 1960-luvun alussa ja jota TVH:ssakin harkittiin jo edellisessä uudistuksessa. Vuoden 1964 organisaatioon verrattuna uudistuksessa näkyi laitoksen taloudenhoidon painoarvon lisääntyminen. Vuoden 1975 organisaatiossa taloudenhoidosta vastasivat talousosasto ja erillinen tarkastustoimisto. Talousosaston tehtäviin kuuluivat mm. laitoksen talouden suunnittelu ja talouteen liittyvät tutkimukset sekä tulo- ja menoarvion laadinta ja sisäinen laskentatoimi. Erillisen tarkastustoimiston tehtävänä oli valvoa, että varojen käytössä, tilinpidossa ja omaisuuden hoidossa noudatettiin määräyksiä ja että niitä hoidettiin taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Vuoden 1964 organisaatiossa samat tehtävät kuuluivat pelkästään tili- ja tarkastustoimistolle.<sup>146</sup> Vuoden 1975 organisaatio on esitetty kuvassa 3.

Vuoden 1975 asetus- ja organisaatiouudistuksessa KEHTO-projektissa tavoitellut väljät tehtäväkuvaukset toteutuivat osittain. Ylimmän johdon tehtävät määriteltiin vain yleisinä tavoitteina. Pääjohtajan tehtävä oli ylijohtajan avustuksella johtaa TVL:n toimintaa ja valvoa, että sille kuuluvat tehtävät suoritettiin taloudellisesti noudattaen liikenneministeriön määrittelemiä liikennepoliittisia periaatteita. Osastopäällikön ja muiden esimiesten tehtävinä olivat:<sup>147</sup>

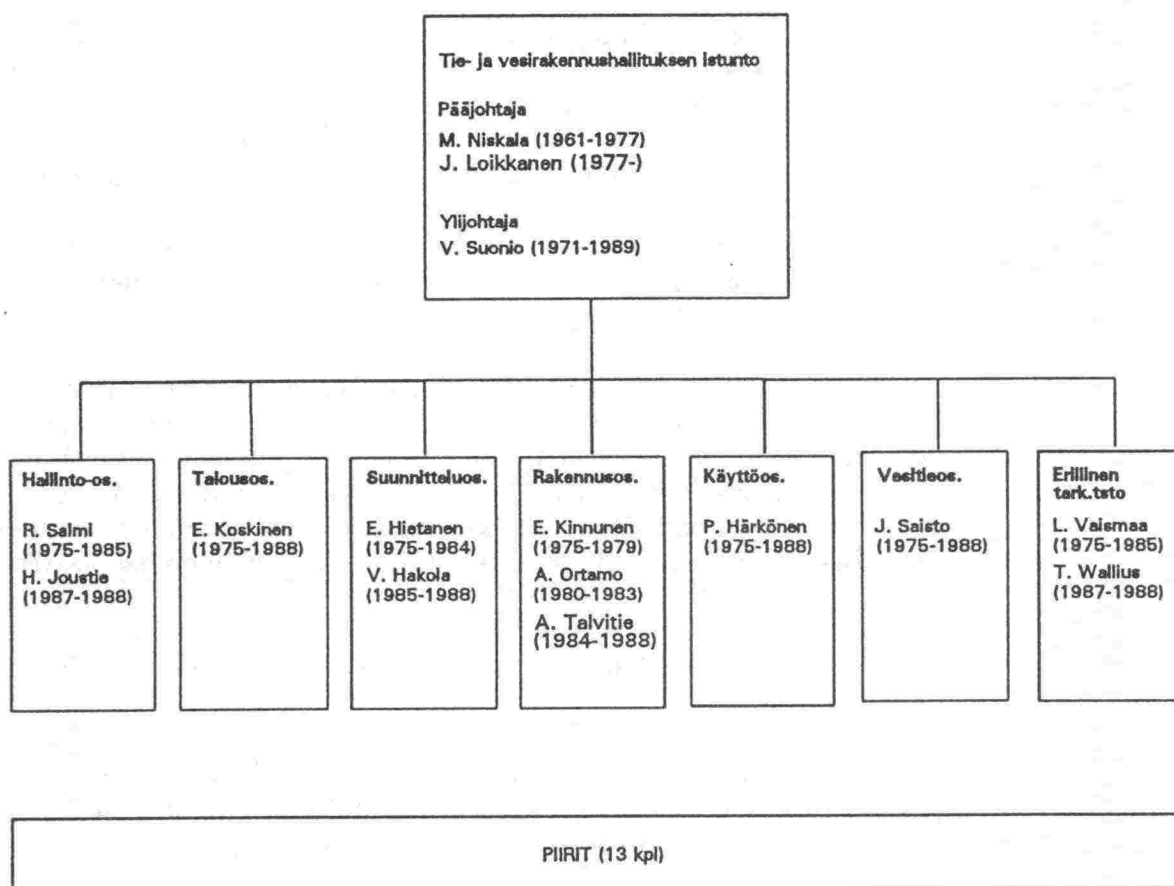
- 1) johtaa ja kehittää alansa toimintaa sekä seurata sen yleistä kehitystä
- 2) huolehtia siitä, että hänen alaansa kuuluvat tehtävät hoidetaan taloudellisesti ja tehokkaasti sekä teknisesti tarkoituksenmukaisesti
- 3) huolehtia sellaisesta sisäisestä ja ulkoisesta yhteydenpidosta, jota hänen tehtävänsä edellyttävät
- 4) huolehtia alaisensa henkilöstön kehittämisestä ja kouluttamisesta sekä työskentelyolosuhteista
- 5) edistää alaistensa välistä yhteistyötä
- 6) huolehtia alaisensa henkilöstön ja muiden voimavarojen tarkoituksen mukaisesta sijoittelusta ja käytöstä.

Tehtäväkuvausten väljyys katosi 1.12.1975 voimaan tulleessa TVL:n työjärjestyksessä, jonka liikenneministeriö vahvisti. Pääjohtajan toimenkuva säilyi edelleen väljänä, mutta muun ylimmän johdon tehtävät lueteltiin sekä yleisellä tasolla että yksikkökohtaisesti jopa vuoden 1964 asetusta tarkemmin. Toteutunut työjärjestys oli siten, samaan tapaan kuin asetus,

<sup>146</sup> SA 1964/n:o 168, 435-437; SA 1975/n:o 721, 1437-1438.

<sup>147</sup> SA 1975/n:o 721, 1439.

KEHTO-projektissa tehtyjä ehdotuksia konservatiivisempi. Työjärjestyksessä ei mainittu suunnitelmista huolimatta yleisiä periaatteita laitoksen johtamisesta, vaan ne siirrettiin TVL:n seuraavana vuonna julkaisemaan kirjaan "Tien kunnossapito".<sup>148</sup>



Kuva 3: TVH:n organisaatio 1975-1988<sup>149</sup>

Vuoden 1964 organisaatioon verrattuna toimivallanjaossa ei tapahtunut muutoksia. Kollegiossa ratkaistavien asiaryhmien määrä kasvoi kahdeksasta kahteentoista. Piirit olivat edelleen koko keskushallinnon alaisia ja piiri-insinööri oli laaja-alaisista asioista päättäessään neuvoteltava asianomaisen osastopäällikön kanssa. Myöskään ministeriöiden ja TVH:n välillä ei vallanjaossa tapahtunut muutoksia, ei ainakaan desentralisaation suuntaan. Organisaatiouudistuksesta ja valtion keskushallintokomitean mietinnöstä päätellen tilanne näytti kehittyneen lähinnä päinvastaiseen suuntaan. Ministeriöt halusivat ohjata ja valvoa entistä enemmän keskusvirastojen toimintaa. Tässä oli yksi keskeinen elementti keskusviraston johdon

<sup>148</sup> Tie- ja vesirakennuslaitoksen työjärjestys 1975; Organisaatiouudistuksen nykyvaiheesta, Tierumpu 7/1973; Tien kunnossapito, 353.

<sup>149</sup> Valtiokalenteri 1975-1988.



rakenteen määrittäminen. Vuoden 1975 asetuksen mukaan TVH:ssa pää- ja ylijohdajan sekä osastopäällikön nimitti tehtäviinsä tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä. Toimisto- ja tieinsinöörit nimitti liikenneministeriö.<sup>150</sup>

Kokonaisuudessaan vuoden 1975 asetus- ja organisaatiouudistukset jäivät KEHTO-projektin tavoitteisiin ja suunnitelmiin verrattuna vähäisiksi. Suuri osa uudistuksia pysähtyi ministeriötasolle. TVH:ssa arveltiin, että valtiovarainministeriö ja liikenneministeriö eivät olleet valmiita hyväksymään KEHTO-projektin taustalla vaikuttaneita oppeja, jotka perustuivat liiketaloustieteeseen ja yrityselämän esimerkkeihin. Niissä haluttiin jatkaa edelleen byrokratiaan perustuvalla linjalla, jolloin valtionhallinnon perinteisestä toimintamallista poikkeavilla ehdotuksilla ei ollut mahdollisuutta mennä läpi.<sup>151</sup> Valtionhallinnon uudistamisessa ei ollut enää johtavana ajatuksena tehokkuuden nostaminen, kuten TVH:ssa oletettiin, vaan tärkeämpää oli poliittisen vaikutusvallan lisääminen.

Tavoitteiden ja taustateorioiden ero näkyi parhaiten erilaisina käsityksinä organisaatorakenteesta. TVH:n tavoitteena oli vapaasti muodostettaviin projektiryhmiin perustuva organisaatio, joka joustaisi tehtävien mukaan. Valtiovarainministeriölle ja liikenneministeriölle joustavuutta tärkeämpiä olivat vastuukysymykset. Ministeriöiden mukaan valtionhallinnossa oli pystyttävä yksiselitteisesti osoittamaan kenen vastuulle tehtävä kuului. Se olisi ollut mahdotonta, jos tehtävät olisi jaettu projekteihin ja henkilöstön toimenkuvat olisivat vaihdelleet.<sup>152</sup> Käytännössä tämä merkitsi jäykkää tehtäväjakoa, valvonnan korostumista sekä tavoitejohtamiseen soveltumattomia toimintamalleja.<sup>153</sup>

Taustateorioiden ja tavoitteiden erilaisuuden lisäksi KEHTO-projektissa suunniteltujen uudistusten vesittymiseen vaikutti se, että valtiovarainministeriössä<sup>154</sup> ei suhtauduttu kovinkaan myönteisesti virastokohtaiseen kehittämiseen. Se halusi johtaa ja valvoa, että kaikki valtionhallinnon osa-

<sup>150</sup> SA 1975 /n:o 252, 1439-1440.

<sup>151</sup> Silvenius, Anja, haastattelu 22.7.1992, tiehallitus.

<sup>152</sup> Delegointi ymmärrettiin yksityisellä ja julkisella sektorilla eritavalla. Yksityisen sektorin yritystaloudellinen delegointi tarkoitti, että esimies siirsi omasta tehtävä- ja tavoitealueestaan osan ja jakoi sen sekä tietyn määrän toimivaltaa alaisilleen. Esimies ei delegoimalla vapautunut vastuusta. Alaiselle syntyi delegoitua toimivaltaa vastaava vastuu ja tilinteko velvollisuus esimiehelleen. Julkisen sektorin juridinen delegointi tarkoitti, että siirtäessään tehtäviä esimies vapautui samalla tehtävän vastuusta. Tämän vuoksi julkisella sektorilla yleinen (tehtäväkohtainen) delegointi ei ollut mahdollista. Delegointi oli mahdollista vain yksiköittäin. Härkönen 1971, 20-21.

<sup>153</sup> Rasilainen, Matti-Pekka, haastattelu 18.8.1992, tiehallitus.

<sup>154</sup> Valtiovarainministeriön kannan päättelyn ministeriöiden päätöksistä. Osa ministeriön osastoista ja virkamiehistä, kuten järjestelyosasto ja sieltä KEHTO-projektissa mukana ollut hallintotarkastaja Tapani Kovalainen, olisivat olleet valmiita hyväksymään valtionhallintoon radikaalejakin uudistuksia. Uudistukset pysähtyivät sekä vanhaan virkamieskuntaan että uuteen poliittisuutta korostavaan hallintomalliin. Loikkanen, Jouko, haastattelu 25.8.1992, tiehallitus: Lundström, Helmer, haastattelu 7.8.1992, Helsinki.

alueet kehittyvät ministeriön ohjauksessa samaan suuntaan ja samalla nopeudella. Yhtenäisyyttä korostettiin yleiskirjeiden muodossa ja siinä, että ennen toteuttamista uudistukset oli hyväksyttävä valtiovarainministeriössä.<sup>155</sup>

Valtiovarainministeriön tavoite yhdenmukaisesta kehittämisestä oletettavasti hidasti koko valtionhallinnon uudistumista, sillä esimerkiksi työvirastorooliaan korostavan TVL:n ja puhtaan hallintoviraston kehittämistä oli mahdoton toteuttaa samoilla keinoilla ja samoin tavoittein. Hallinto- ja tuotanto-osastojen yhdenmukainen ja samanaikainen kehittäminen ei onnistunut edes yhden viraston sisällä. Tästä TVH on hyvä esimerkki.

Valtiovarain- ja liikenneministeriöiden vastustuksen lisäksi suunnitelmien ja niiden toteutumisen väliseen ristiriitaan on löydettävissä syitä myös TVH:n sisältä. KEHTO-projektin ajatusten toteuttamisvaiheessa voimakastahtoisena tunnettu pääjohtaja Martti Niskala sairastui.<sup>156</sup> Tästä seurasi, että TVH:n johto ei pystynyt tarpeeksi voimallisesti ajamaan laitoksen tavoitteita ministeriöissä.<sup>157</sup> KEHTO-projektin toteutumista vaikeutti myös se, että projektin toteuttamisvaiheessa kehittämisessä mukana olleita henkilöitä vaihtui melkoisesti. Projektin keskeisistä henkilöistä lähtivät pysyvästi tai väliaikaisesti pois ylijohtaja Simo Jaatinen, yli-insinööri Helmer Lundström, järjestelytoimiston päällikkö Kalevi Myllyluoma ja Aulis Ukkonen. Lisäksi TVH:n voimia ajaa uudistuksia vähensi ratkaisevasti 1970-luvun puolivälissä alkanut öljykriisi. Se lamaannutti Suomen talouden ohella tienrakennuksen ja pudotti TVL:n määrärahoja. Öljykriisiä seurannut lama oli syynä myös valtiovarainministeriön entistä tiukemmalle keskusvirastojen ohjaukselle. Virastojen ei uskottu säästävän ilman valtiovarainministeriön määräyksiä ja valvontaa.<sup>158</sup>

## 2.5 Paluu vanhaan - "teoriaton murros" valtionhallinnossa vuosina 1975-1978

Lamasta ja osittain kehittymättömästä laskentajärjestelmästä seurannut valtion kassakriisi johti siihen, että valtiovarainministeriössä asetettiin vuonna 1975 työryhmä selvittämään rahoitussuunnittelujärjestelmän uudistamista. Työryhmän tehtävänä oli kiireellisesti valmistella ehdotus menettelytavasta, jolla valtioneuvosto ja valtiovarainministeriö voisivat sitovasti ohjata ja valvoa määrärahojen käyttöä. Tarkoitus oli saada menojen ajoitus ja maksatus valtiovarainministeriön hallintaan. Työryhmän mietinnön mukaan tavoite saavutettiin, jos virastot raportoisivat menojensa käytöstä momenttikohtaisesti. Ehdotus toteutettiin vuoden 1977 budjetin

<sup>155</sup> Loikkanen, Jouko, haastattelu 25.8.1992, tiehallitus.

<sup>156</sup> Martti Niskala jäi eläkkeelle vuonna 1977.

<sup>157</sup> Kankainen, Jouko, haastattelu 4.8.1992, Espoo; Lundström, Helmer, haastattelu 7.8.1992, Helsinki.

<sup>158</sup> Ikonen, Pentti, haastattelu 12.8.1992, Oulun tiepiiri; Lundström, Helmer, haastattelu 7.8.1992, Helsinki; Seppinen 1992, 195.



yleisohjeissa. Ohjeiden perusteella valtiovarainministeriö saattoi määrärahojen myöntämisen ohella antaa määräyksiä myös yksittäisten määrärahojen käytöstä. Alunperin väliaikaiseksi jäänyt säännös jäi pysyväksi, ja se säilyi muuttumattomana 1980-luvulle saakka.<sup>159</sup>

Säännös merkitsi tavoitebudjetoinnista tehdyistä päätöksistä luopumista ja perinteisen budjettisuunnittelun palaamista. 1960-luvulla budjettiuudistuksen tavoitteena olleen joustavuuden ja vastuun hajautuksen periaatteista luovuttiin ja niiden tilalle otettiin keskitetty ohjaus. Valtiovarainministeriö alkoi korostaa, että budjetti oli ainoa oikeudellisesti sitova suunnittelumuoto ja tavoitteisiin perustuva ajattelutapa kiellettiin budjettihallinnossa jyrkästi.<sup>160</sup> Seppo Tiihonen nimittää kirjassaan "Talouden ylivalta" 1970-luvun puolivälistä alkanutta aikakautta "Teoriattomaksi murrokseksi". "Murroksessa" luovuttiin liiketaloustieteen teorioihin perustuvasta budjetin kehittämisestä ja palattiin vanhaan käytäntöön, jossa budjetiohjauksessa painottuivat yksityiskohtainen valvonta ja hallinnon sisäinen kontrollointi.<sup>161</sup>

1970-luvun puolivälissä tapahtunut paluu vanhaan otettiin hallinnon kehittäjien keskuudessa vastaan ilmeisen ristiriitaisesti. Merkitsihän se sitä, että lähes vuosikymmenen jatkunut työ osoittautui turhaksi ja tulevaisuudessa valtionhallinnon kehittämisessä ei näyttänyt olevan paljoa liikkuma-vaaraa. Ristiriitaisuus näkyi myös valtiovarainministeriön toiminnassa. Samaan aikaan, kun ministeriö korosti budjettiin merkitystä ainoana virkamiestä juridisesti sitovana suunnitteluasiakirjana ja sen keskeisyyttä virastojen johtamisessa, suunnittelusihteeristö aloitti historiansa laajimman johtamisen kehittämisohjelman. Suunnittelusihteeristö toteutti vuosina 1976-1977 johtamisen kehittämisprojektin, jossa se pyrki hallinnon muutokseen tavoitejohtamisen suuntaan.<sup>162</sup> Projektin ja ajankohdan ristiriitaisuutta ilmentää myös projektissa käytetty termistö. Julkisen hallinnon kehittämisessä oli perinteisesti puhuttu enemmän hallinnon tehostamisesta kuin johtamisen kehittämisestä. "Johtamisen" sijasta siis käytettiin mieluummin käsitettä "hallinnoida", jolla pyrittiin välittämään mielikuva virkamiehen epäaktiivisesta esimiesroolista poliittisen päätöksen-teon asiantuntijana ja toimeenpanijana.<sup>163</sup>

Suunnittelusihteeristön johtamisen kehittämisprojekti lähti työssään liikkeelle valtionhallinnossa 1960- ja 1970-lukujen vaihteesta vallinneesta tilanteesta.

<sup>159</sup> Tiihonen 1990 A, 164-165.

<sup>160</sup> Tiihonen-Tiihonen 1990, 132-134.

<sup>161</sup> Tiihonen 1990, 138-139, 174-178.

<sup>162</sup> VNA/Ss:Ha 57. Suunnittelusihteeristön toimintakertomus 1977, 7; Ikonen 1984, 18-19, 24; Tavoitteellisen johtamisen kehittäminen, projektimateriaali 1, 1.

<sup>163</sup> Ikonen 1984, 18.

"Valtionhallinnossa on aina viime vuosiin saakka painottunut laillisuusvalvonta ja alaisten käskyohjaus. Tämä on ollut johdonmukainen seuraus siitä, että valtion hallintokoneisto on nähty lähinnä poliittisten päätösten passiivisena valmistelijana ja toteuttajana. Kuitenkin julkisessa hallinnossa 1960-1970-lukujen vaihteesta lähtien on kiinnitetty erityistä huomiota suunnitelmallisuuden ja tavoitteellisuuden lisäämiseen. Tässä pyrkimyksessä on keskeisenä välineenä ollut perinteellisesti tulo ja menoarvio. Myöhemmin sen rinnalle on kehitetty pitemmän aikaväliin suunnittelua (PTS ja KTS) ja tavoitebudjetointia sekä näihin liittyvää seuranta. Tämä työ edellyttää johtamisen kehittämistä kiinnittämällä huomiota mm. tavoitteellisuuteen, tulostietoisuuteen ja yhteistyökykyisyyteen, joita perinteinen käskytyspohjainen johtaminen ei ole riittävästi ottanut huomioon."<sup>164</sup>

Tilannekuvauksessa esitetty tehtävämäärittely edellytti yritysmaailmassa vakiintuneen tavoitejohtamisen omaksumista. Tavoitejohtaminen ei projektin työryhmän mielestä sellaisenaan soveltunut säädössidonnaiseen valtionhallintoon, jossa päätösvalta oli hajautettu ja tavoitteenasettelusta sopiminen oli useasti mahdotonta. Valtionhallinnossa oli toteutettava tavoitejohtamisen teorioihin pohjautuva sovellettu malli, josta työryhmä suositti käyttämään termiä "tavoitteellinen johtaminen".<sup>165</sup>

Lähtökohdaksi tavoitteelliselle johtamiselle asetettiin organisaation kaikkien yksikköjen ja osien tietoisuus siitä, mihin suuntaan toimintaa haluttiin kehittää. Tämä edellytti yhteistyön ja vuorovaikutuksen lisäämistä sekä yksikköjen että esimiesten ja alaisten välillä. Tavoitteiden suunnittelussa oli työryhmän mukaan edettävä yksityisestä yleiseen. Koko organisaation tavoitteet muodostuivat, kun organisaatioyksikköjen tavoitteet sovitettiin yhteen. Tavoitteiden saavuttamisessa korostettiin henkilöstöpolitiikkaa. Esimiehen ja alaisen välistä vuorovaikutusta oli lisättävä ja henkilöstön asenne työhön oli pyrittävä luomaan myönteiseksi. Tässä olivat keskeisiä johtajan henkilökohtaiset ominaisuudet ja hänen käyttämät johtamismenetelmät.<sup>166</sup>

Tavoitteellisen johtamisjärjestelmän kehittämisessä korostettiin kaikissa vaiheissa johtajien keskeistä roolia. Virkamiesmäisestä käskemisestä ja säädöksiin perustuvista toimintamalleista oli siirryttävä aktiiviseen johtamiseen. Myös virikkeen hallinnon uudistamiseen oli lähdettävä johtajista. Uudistamisen pohjana oli oltava heidän tekemä nykytilakuvaus, jossa he yhdessä loivat kuvan yksikön tilasta ja pohtivat käyttämiensä johtamismenetelmien mahdollisia puutteita. Nykytilakuvauksen jälkeen

<sup>164</sup> Tavoitteellisen johtamisen kehittäminen, projektimateriaali 1, 16.

<sup>165</sup> Tavoitteellisen johtamisen kehittäminen, projektimateriaali 1, 2. Johtamisen kehittäminen -projektin jälkeen valtionhallinnossa alettiin "tavoitejohtamisesta" käyttää useimmiten termiä "tavoitteellinen johtaminen", mutta yhtenäistä käytäntöä termeissä ei saavutettu. Temmes, Anneli 1990, 22.

<sup>166</sup> Tavoitteellisen johtamisen kehittäminen, projektimateriaali 1, 6-9.



johtajien oli valittava, mitä kautta tilannetta pyritään parantamaan. Projektityöryhmän mielestä keskeisiä parannus kohteita olivat asetustasolla määriteltyjen tehtävien arvioiminen uudesta näkökulmasta, organisaatiorakenteen muuttaminen, suunnittelu- ja ohjausjärjestelmien sekä henkilöstöhallinnon kehittäminen ja hallintoyksikön ympäristöön vaikuttaminen.<sup>167</sup>

## 2.6 TVH:ssa jatketaan 1960-1970-lukujen vaihteessa valituilla linjoilla

TVH:ssa hallinnon kehittämisessä jatkettiin 1970-luvun lopullakin 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa omaksutulla linjalla. Johtamista kehitettiin edelleen lähinnä laskenta- ja suunnittelujärjestelmien osalta. Työ pohjautui valtiovarainministeriön 4.4.1973 antamiin yleisohjeisiin, vaikka ne olivat jyrkässä ristiriidassa ministeriön vuonna 1976 tekemiin päätöksiin verrattuna.<sup>168</sup> Yleisohjeissa korostettiin suunnittelu- ja laskentajärjestelmän kehittämistä sellaiseksi, että se palveli laitoksen sisäisiä johtamistarpeita ja sisäistä kirjanpitoa. Ministeriön 1970-luvun puolivälin paluu perinteiseen budjettipoliikkaan puolestaan edellytti järjestelmien kehittämistä siten, että ministeriö olisi pystynyt mahdollisimman tehokkaasti valvomaan budjetin toimeenpanoa. Kirjanpidossa painopiste haluttiin siirtää hallinnolliseen kirjanpitoon.<sup>169</sup>

TVH:ssa pyrittiin laajentamaan 1970-luvulla kustannuslaskenta- ja tavoitebudjetointijärjestelmä rakennusosastolta koko laitokseen. Kunnossapidon järjestelmien runko hahmoteltiin KP-tutkimuksen yhteydessä vuosina 1970-1975. Tutkimuksen tuloksena teiden kunnossapitoon laadittiin standardit, jotka määrittivät kunnossapidon laatutason ja sen edellyttämän työmäärän sekä tehtäviin parhaiten soveltuvat työmenetelmät. Suunnitelmiin tavoitteena oli, että 80 % kunnossapidon kustannuksista pystyttäisiin suunnittelemaan standardien avulla etukäteen. Kunnossapidon suoritelaskennassa oli liikenneministeriön tekemien arvioiden mukaan saavutettu rakennusosaston taso vuonna 1977.<sup>170</sup>

TVH:n hallintokustannusten tavoitebudjetointi aloitettiin koemielessä vuoden 1970 alussa ja järjestelmää tarkennettiin seuraavana vuonna. Hallinnon ja tavoitebudjettijärjestelmää ei yrityksistä huolimatta saatu

<sup>167</sup> Tavoitteellisen johtamisen kehittäminen, projektimateriaali 6, 6-7, 11-15.

<sup>168</sup> TIEHA/A1.II.6.1971-1981, TVH piireille, Helsingin lentoaseman rakennuspäällikölle ja Saimaan kanavan kanava konttorille 10.6.1971; TIEHA/A1.II.20.5, Liikenneministeriö virastoilleen ja laitoksilleen 9.9.1977.

<sup>169</sup> Kirjanpitojärjestelmä jakautuu: 1) budjetin toimeenpanoa valvova hallinnollinen kirjanpito ja 2) tehokkuus- ja taloudellisuustavoitteita toteuttava sisäinen kirjanpito tai hallinnollinen laskentajärjestelmä. Tiihonen 1990 A, 169.

<sup>170</sup> Tien kunnossapito, 353-354; TIEHA/A1.II.20.5, Liikenneministeriö virastoilleen ja laitoksilleen 9.9.1977.

toimivaksi 1970-luvun aikana. Tilanne oli sama suunnittelun osalta. Tähän vaikutti lähinnä vaikeudet suoritteiden mittaamisessa.<sup>171</sup>

Valtiovarainministeriö palasi osittain vanhoille linjoille vuoden 1977 keväällä, kun syvin lama alkoi vähitellen taittua. Ministeriöille lähettämässään kirjeessä se edellytti, että virastojen tekemässä suunnittelu- ja kehitystyössä oli huomioitava vuoden 1973 yleisohjeet. Lisäksi valtiovarainministeriö ilmoitti, että ministeriöissä ja virastoissa oli laadittava ohjeisiin perustuva laskenta- ja suunnittelujärjestelmä vuoden 1979 loppuun mennessä.<sup>172</sup>

TVH:ssa alettiin toteuttaa valtiovarainministeriön päätöstä välittömästi. TVH:n laskenta- ja suunnittelujärjestelmästä ja sen kehittämistarpeista valmistui kuvaus vuoden 1977 syksyllä. Siinä todettiin, että TVH oli järjestelmän eräiden elementtien osalta pidemmällä kuin monet muut keskusvirastot. Yleisohjeiden edellyttämä taso oli TVH:ssakin vielä saavuttamatta. Laitoksen järjestelmän suurimpana puutteena pidettiin sitä, että siinä ei otettu tarpeeksi huomioon yhteiskunnassa ja liikennepoliitikassa tapahtuneita muutoksia. Kitkaa esiintyi erityisesti sopeutumisessa valtiotalouden kokonaisvaltaisen suunnittelun asettamiin puitteisiin.<sup>173</sup>

TVH:ssa vuoden 1973 yleisohjeisiin perustuva laskenta- ja suunnittelujärjestelmän kehittämissuunnitelma valmistui maaliskuussa 1978. Kehittämissuunnitelmissa näkyi öljykriisin aiheuttama määrärahojen pieneneminen. Suunnitelmassa korostettiin yhteiskunnan mielipiteen ja yhteiskuntataloudellisten edullisuusselvitysten huomioimista. Käytännössä tämä merkitsi, että TVH:n oli valittava uusi linja laitoksen tehtävien ja tavoitteiden toteuttamisessa. Aikaisemmin tavoitteisiin oli pyritty aktiivisesti resursseja lisäämällä. Tästä lähtien tavoitteet oli pyrittävä saavuttamaan käytettävissä oleviin resursseihin sopeutumalla.<sup>174</sup>

Suunnittelu- ja laskentajärjestelmän kehittämisen ohella TVH:n painoalueeksi valittiin KEHTO-projektissa hahmotellun tavoitteellisen johtamistavan<sup>175</sup> vakiinnuttaminen. Tehtävä edellytti termin ja johtamistavan markkinointia

<sup>171</sup> TIEHA/A1II:20.7, Muistio liikenneministeriön hallinnonalan suunnittelu- ja laskentajärjestelmän kehittämissuunnitelman seurannasta 29.10.1979; Kankainen, Jouko, haastattelu 4.8.1992, Espoo; Hallinnon tavoitebudjetointi 1978, 2.

<sup>172</sup> TIEHA/A1.II:20.5. Valtiovarainministeriö valtioneuvoston kanslialle ja kaikille ministeriöille 10.5.1977; TIEHA/A1.II.20.5, Liikenneministeriö virastoilleen ja laitoksilleen 9.9.1977.

<sup>173</sup> TIEHA/A1.II:20.5, Liikenneministeriö virastoilleen ja laitoksilleen 9.9.1977.

<sup>174</sup> TIEHA/A1.II:20.5, Suunnittelu- ja laskentajärjestelmän kehittämissuunnitelma 14.3.1978, 1-2, 6-7.

<sup>175</sup> Termistön käyttö vaihtelee. KEHTO-projektissa käytettiin termiä tavoitejohtaminen, mutta vuoden 1975 työjärjestysehdotuksessa tavoitteellinen johtaminen. Käytän termiä tavoitteellinen johtaminen, koska se oli valtionhallinnossa 1970-luvulla tavoitejohtamistermiä yleisempi.



sekä TVH:ssa että piireissä. TVL:n tavoitteellisen johtamisen periaatteet tiivistettiin vuonna 1976 kuuteen teesiin:<sup>176</sup>

1. laitoksen johto määrittelee päämäärän ja tavoitteet, joihin organisaatio pyrkii
2. laitoksen tavoitteet muunnetaan eri yksiköiden ja niiden vastuuhenkilöiden toiminnalliseksi tavoitteiksi
3. vastuuhenkilö määrittelee oman tehtävänsä ja tavoitteensa tietyksi ajanjaksoksi yhteistyössä esimiehensä kanssa
4. tavoitteen määrittelyn jälkeen vastuuhenkilö laatii tietyksi ajanjaksoksi toimintasuunnitelman, joka osoittaa, mitä vastuuhenkilö ko. aikana tulee aikaansaamaan niin laadullisesti kuin määrällisestikin
5. toimintasuunnitelman puitteissa vastuuhenkilö saa itsenäisesti hoitaa tehtävänsä
6. toimintasuunnitelman toteutumista seurataan raportoinnin avulla

Ensimmäisenä tavoitteellista johtamista alettiin soveltaa TVH:n rakennusosastolla, jonka tehtäviin menetelmä sopi tavoitebudjetoinnin tapaan muita osastoja paremmin. Rakennusosaston rinnalla TVL:n tavoitteellisen johtamisen kehittämisen toiseksi keskuksesi muodostui Oulun tiepiiri. Rakennusosastolta ja Oulun tiepiiristä tavoitteellista johtamista alettiin markkinoida sisäisten konsulttien välityksellä muille osastoille ja piireille vuonna 1975.<sup>177</sup> Sisäisten konsulttien lisäksi tietoa tavoitteellisesta johtamisesta levitettiin henkilöstölehtien ja tiedotteiden välityksellä.

## 2.7 Henkilöstöhallinto osaksi johtamista

Suunnittelujärjestelmät, tavoitteellinen johtaminen ja vaatimukset tehtävien hoitamisesta muutenkin kuin resursseja kasvattamalla pakottivat kiinnittämään huomiota henkilöstöön ja sen kehittämiseen. Suunnittelu- ja laskentajärjestelmien mukanaan tuomia uusia tehtäviä ei ollut mahdollista toteuttaa ilman työhönsä motivoitunutta henkilökuntaa. Tavoitteellinen johtaminen edellytti sekä johtajilta että muulta henkilöstöltä uutta

<sup>176</sup> Tien kunnossapito, 353. Tavoite- tai tavoitteellisesta johtamisesta ei ole olemassa yhtä ja yksiselitteistä määritelmää. Tavoitejohtaminen käsitteen määritteli ensikerran Peter Drucker vuonna 1954. Sen jälkeen käsitettä on käytetty yleisterminä, joka sisältö vaihtelee sen mukaan, mikä sisällöllisen painotuksen käyttäjä itse tavoitejohtamiselle antaa. Sisällöllisestä kirjavuudesta huolimatta tavoitejohtamisessa erottuu sille tunnusomaisia ja useimmille määritelmille yhteisiä piirteitä. Tavoitejohtamiskäsitteeseen sisällytetään useimmiten tavoitteiden määrittely ja toimintasuunnitelmat. Käsitteiden lukuisuuden vuoksi tavoitejohtamisen yhteydessä puhutaan käsitteekriisistä. Ikonen 1984, 9-18.

<sup>177</sup> Ikonen, Pentti, haastattelu 12.8.1992, Oulun tiepiiri; Kankainen, Jouko, haastattelu 4.8.1992, Espoo; Meller, Pentti, haastattelu 11.8.1992, Oulu; Tie- ja vesirakennuslaitoksen toiminta 1975, 31.

asennoitumista työhönsä. Johtajien oli siirryttävä alaistensa käskemisestä yhteistyöhön perustuvaan johtamiseen. Johtajan taitoja ei enää mitattu pelkästään alansa teknisellä osaamisella, vaan ihmisten käsittelyn osaaminen oli johtajille yhtä tärkeää. Henkilöstön puolestaan oli opittava kantamaan entistä suurempi vastuu työstään ja heidän oli laajennettava näkökulmaansa tehtävätasolta yksikkötasolle. Resurssien väheneminen tai niiden määrän pysyminen entisellä tasolla ja tehtävien lisääntyminen merkitsivät, että tehokkuutta oli nostettava. Tässä oli henkilöstö keskeisellä sijalla, sillä valtion budjetissa palkkausmenojen osuus oli noin 40 %.<sup>178</sup> Kaikkien näiden uudistusten toteuttamien edellytti henkilöstöhallinnon ja erityisesti sen kahden osa-alueen, eli osallistumisjärjestelmien ja koulutuksen, kehittämistä.

Henkilöstön osallistumisjärjestelmistä alettiin 1970-luvun alussa kehittää erityisesti virastodemokratiaa. Esimerkki saatiin yksityiseltä sektorilta, jossa henkilöstön osallistumismahdollisuuksien lisäämistä heitä koskevassa päätöksenteossa oli ajettu 1960-luvun alusta lähtien. Suomen ammattijärjestö (SAJ) otti yritysdemokratian kehittämisen ohjelmaansa vuonna 1964. Vuonna 1967 valtioneuvosto asetti yritysdemokratiakomitean, jonka mietintö valmistui vuonna 1970. Julkisella sektorilla virastodemokratia otettiin esiin ensikerran vuoden 1972 virkaehtosopimusneuvotteluissa. Saman vuoden keväällä valtiovarainministeriö asetti toimikunnan, jonka tehtäväksi annettiin selvittää, millä tavoin yritysdemokratian periaatteiden mukaisia henkilöstön osallistumismahdollisuuksia voitaisiin kehittää valtion virastoissa ja laitoksissa.<sup>179</sup> Toimikunta tarkoitti virastodemokratialla "selllaisten toiminnallisten ja rakenteellisten uudistusten aikaansaamista valtion hallintoyksiköissä, jotka takaavat niiden palveluksessa olevalle henkilöstölle mahdollisuuden vaikuttaa omaa työyhteisöään koskevaan päätöksentekoon".<sup>180</sup>

Toimikunnan mukaan virastodemokratiaa ei voitu ulottaa toiminnan päämääriä ja tuloksia koskevaan päätöksentekoon eli hallintoyksikköjä koskeviin ylempiin viranomaisiin, hallitukseen ja eduskuntaan. Lisäksi ei tullut kyseeseen, että virastodemokratiaelimet olisivat käsitelleet taloudellisten resurssien käyttöä.<sup>181</sup> Näissä rajoissa virastodemokratialla oli pyrittävä:<sup>182</sup>

1. turvaamaan henkilöstön etujen ja oikeuksien huomioonottaminen virastojen ja laitosten päätöksenteossa

<sup>178</sup> VMJOSA/Hb 90, Koulutustoimiston selostus 1970 johdon kehittämisestä valtionhallinnossa; Kankainen 1975, 25; Mäkelä 1976, 3; Virkkunen 1971, 16-19; Wuolijoki 1971, 5-6.

<sup>179</sup> Komiteanmietintö 1973:77, 3; Rein 1991, 15-16.

<sup>180</sup> Komiteanmietintö 1973:77, 22.

<sup>181</sup> Komiteanmietintö 1973:77, 21.

<sup>182</sup> Komiteanmietintö 1973:77, 30.



2. lisäämään työn mielekkyyttä sekä luomaan itse työn sisältöön perustuvaa työmotivaatiota ja vastuuta työstä
3. parantamaan valtion hallintoyksiköiden toimintaa koskevan avoimen yhteiskunnallisen keskustelun edellytyksiä
4. parantamaan hallintoyksiköiden sisäistä tiedonvälitystä ja yhteistyötä.

Virastodemokratia oli tarkoitus toteuttaa hallintoyksiköissä asteittain usean vuoden aikana. Ensimmäisiä tehtäviä oli virastodemokratiasuunnitteluryhmi-  
en perustaminen. Ryhmien jäsenistössä tuli olla saman verran hallintoyksi-  
kön ja henkilöstöjärjestöjen asettamia jäseniä. Ryhmän tärkeimpiä tehtäviä  
oli virastodemokratiaorganisaation luominen ja sen tehtävien määrittely.  
Komiteanmietinnössä annettiin organisaatioon kolme peruselementtiä:  
henkilöstöneuvosto, yhteistyökomitea ja henkilöstön edustus kollegiaalisissa  
päättöksentekoelementeissä. Nämä elementit yksikkökohtaiset suunnitteluryhmät  
saivat ottaa organisaatioonsa sellaisenaan tai yhdistellä niistä sopivia  
kokonaisuuksia. Virastodemokratian toteuttamista oli toimikunnan mukaan  
tuettava kehittämällä sisäistä tiedotustoimintaa ja järjestämällä koulutus-  
ta.<sup>183</sup>

Komiteanmietinnön pohjalta valtioneuvosto antoi tammikuussa 1974  
päättöksen, joka mahdollisti virastodemokratian soveltamista koskevan  
suunnittelun aloittamisen valtion virastoissa ja laitoksissa.<sup>184</sup> Päättöksen  
jälkeen suunnitteluryhmiä perustettiin nopeassa tahdissa. Vuoden lopulla  
suunnitteluryhmiä oli perustettu jo 40 virastoon tai laitokseen. Ripeästi  
alusta huolimatta virastodemokratian toteuttaminen eteni hitaasti, kuten  
komitea oli epäillytkin. Vuoden 1974 lopulla aloitettiin Tampereen  
yliopistossa valtiovarainministeriön rahoittama tutkimus virastodemokratian  
etenemisestä ja kehittämisestä. Tutkimuksen ensimmäinen osa julkaistiin  
vuonna 1976, jolloin tutkituista seitsemästä virastosta virastodemokratia  
ei ollut kahden vuoden suunnittelun jälkeen vielä toteutunut ainoassakaan.  
Tutkimuksen mukaan virastodemokratian hitaaseen toteutumiseen vaikutti  
johdon vähäinen kiinnostus henkilöstöhallintoon kuuluviin asioihin.<sup>185</sup>

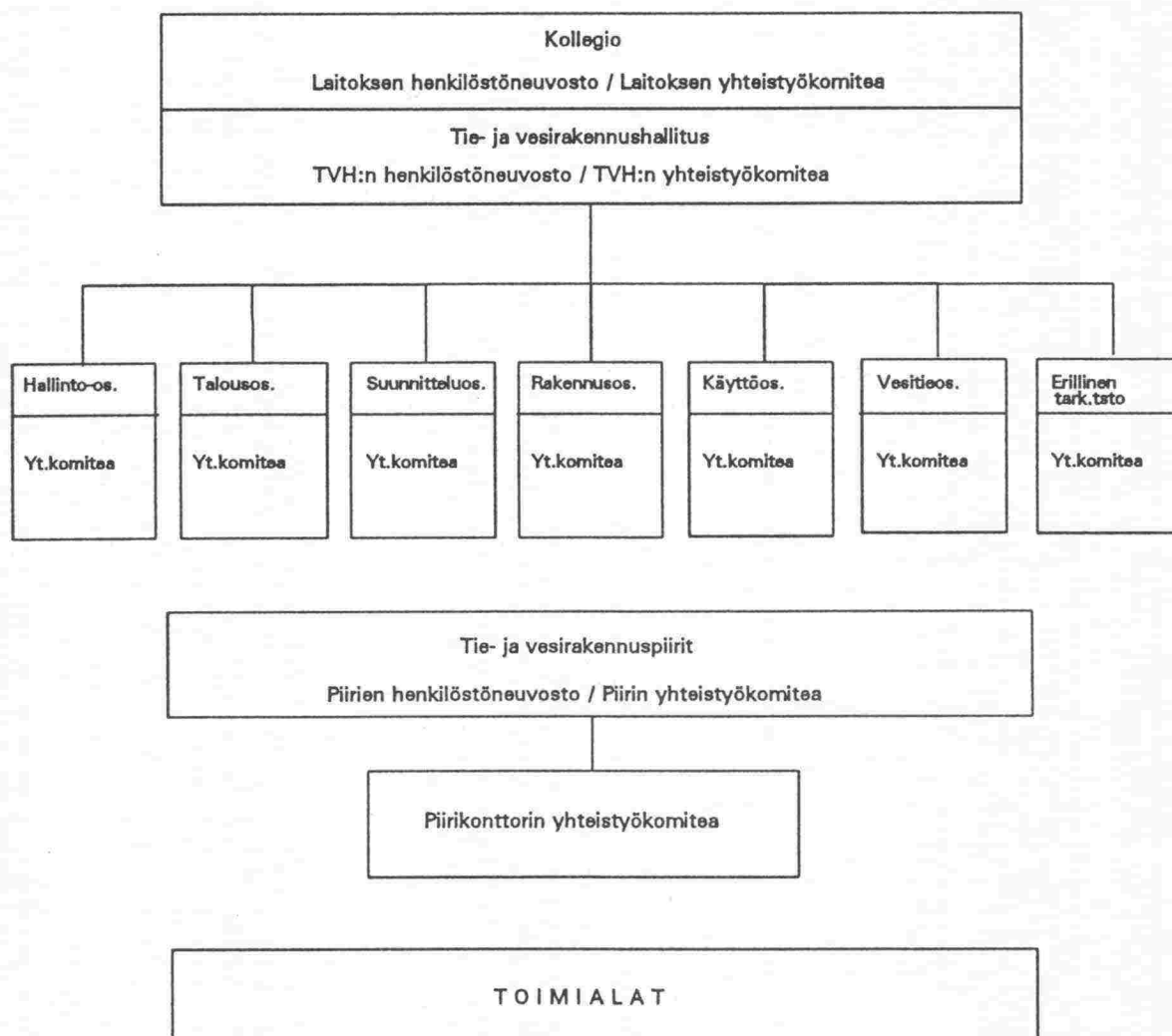
TVH:ssa virastodemokratian suunnitteluryhmä perustettiin toukokuussa  
1974. Ryhmän jäsenistä kuusi edustivat ammattijärjestöjä ja viisi laitosta.  
Virastodemokratian ohjesääntö ja hahmotelma virastodemokratiaorganisaat-  
iosta valmistuivat lokakuussa 1977. Ohjeissa pääpaino oli virastodemokra-  
tiaelinten valintaan ja rakenteeseen liittyvissä seikoissa. Toimivaltaan ja

<sup>183</sup> Komiteanmietintö 1973:77, 46-51.

<sup>184</sup> Valtiovarainministeriön yleiskirje n:o P 3073, 31.1.1974.

<sup>185</sup> TIEHA/hallinto-osaston kokoelmat, virastodemokratiasta tutkimusten valossa, 1; Kuusela 1976, 7-9.

tehtäväkuvauksiin liittyvät pykälät sensijaan jäivät vähälle huomiolle.<sup>186</sup>  
TVL:n virastodemokratiaorganisaatio on esitetty kuvassa 4.



Kuva 4: TVH:n virastodemokratiaorganisaatio 1978-1988<sup>187</sup>

Virastodemokratiakokeilut aloitettiin TVL:ssa vuoden 1978 alussa. Järjestelmän soveltamisessa koettiin vaikeudeksi lähinnä virastodemokratiaelinten epämääräinen rooli laitoksen organisaatiossa. Tämän vuoksi TVH:n mukaan liikenneministeriössä oli välittömästi ryhdyttävä laitosta koskevan asetuksen muutokseen, jossa virastodemokratia laillistettaisiin osaksi laitoksen toimintaa.<sup>188</sup>

<sup>186</sup> TIEHA/hallinto-osaston kokoelma, TVH:n virastodemokratiakokouksen pöytäkirja 3.5.1974; TIEHA/A1.II:11.1, TVH liikenneministeriölle 6.2.1978.

<sup>187</sup> Tie- ja vesirakennuslaitoksen virastodemokratiaohjesääntö (1977), 4.

<sup>188</sup> TIEHA/A1.II:11.1, TVH liikenneministeriölle 6.2.1978.



Osallistumisjärjestelmien lisäksi henkilöstöhallinnolle asetettujen vaatimusten toteuttamien edellytti koulutuksen kehittämistä. Koulutus oli ulotettava organisaation kaikille tasoille ja sen painopistettä oli siirrettävä teknisistä taidoista henkilöiden väliin suhteisiin ja yhteistyöhön liittyviin valmiuksiin.

Valtiovarainministeriön järjestelyosaston toimintaan koulutus otettiin vuonna 1967, jolloin sinne perustettiin koulutuspäällikön virka. Järjestelyosaston tehtäväksi jäi valtionhallinnon koulutuksen johtaminen ja koordinoiminen. Varsinainen koulutus jaettiin virastojen ja valtion koulutuskeskuksen kanssa siten, että virastot huolehtivat erityistarpeidensa mukaisesta koulutuksesta ja valtion kehittämisskeskus huolehti yleishallinnollisesta koulutuksesta lukuunottamatta johdon informaatiotilaisuuksia.<sup>189</sup>

TVH:ssa koulutuksen kehittämistä pohdittiin KEHTO:ssa, jossa henkilöstön kehittämisprojektin alaisuudessa oli koulutustoiminnan suunnitteluryhmä. Ryhmä jakoi koulutuksen erikoiskoulutukseen ja johtamiskoulutukseen. Erikoiskoulutus sisälsi työn suorittamiseen liittyvien tiedot ja taidot ja johtamiskoulutus sisälsi johtamistavat ja -menetelmät. Erikoiskoulutuksesta TVH:ssa oli kokemuksia jo vuosikymmenen verran. Johtamiskoulutus aloitettiin vuonna 1971. Laitoksen sisäinen johtamiskoulutus kohdennettiin organisaation alatasoille. Ylemmillä johtotasolla koulutuksessa pyrittiin saamaan vaikutteita laitoksen ulkopuolelta.<sup>190</sup> TVH:n käytti ulkopuolisista kouluttajista lähinnä MecRastorin, Johtamistaidon opiston ja Liikkeenjohdon instituutin palveluksia. Ensimmäisien vuosien johtamiskoulutuksessa olivat keskeisellä sijalla Robert Blaken ja Jane Moutonin teorioihin perustuvat Grid-seminaarit<sup>191</sup>. Grid-seminaareihin osallistui vuosina 1972- ja 1973 kokonaisuudessaan sekä TVH:n että piirien johto.<sup>192</sup>

Koulutuksen painopiste siirtyi johtamiskoulutukseen KEHTO:n jälkeen. Projektissa hahmotellut uudistukset edellyttivät asenteiden muutosta ja uusien menetelmien oppimista, joka ei ollut mahdollista ilman koulutusta. Koulutuksen painopiste siirtyi johtamisen ja hallinnon alalle myös siksi, että laitoksella ei ollut enää niin suurta tarvetta erikoiskoulutukseen kuin aikaisemmin. Koulut ja opistot olivat sisällyttäneet opetusohjelmiinsa monet

<sup>189</sup> 25 vuotta valtionhallinnon rationalisointia, Valtionhallinnon R-Muistio 1/1969, 9; Valtionhallinnon keskitetty henkilöstökoulutus v. 1973, Valtionhallinnon R-Muistio 7/1972, 42-43.

<sup>190</sup> VMJOSA/Hb 38, Erkki Lahden eläkkeellejäämismuistio 26.3.1982; KEHTO 5.3.-projektin raportti, liite 1.

<sup>191</sup> Managerial Grid (johtamisruudukko) on amerikkalaisten taloustieteilijöiden Robert R. Blaken ja Jane S. Moutonin kehittämä johtamismenetelmä. Se perustuu ihmisten viihtyvyyden ja tuotoksen nostamisen välisen sopivan suhteen löytämiseen johtamisessa. Johtamistapa on saavuttanut huippunsa ruudussa 9/9, jossa: "Organisaation jäsenet työskentelevät, koska he ovat työhönsä motivoituneita ja siitä kiinnostuneita. Koska kaikki kokevat organisaation tavoitteen yhteiseksi, tärkeäksi asiaksi, muodostuvat ihmissuhteet luottamukselliseksi ja keskinäisen arvonnannon sävyttämiksi." Alkuperäisteos "The Managerial Grid"-julkaistiin ensimmäisen kerran vuonna 1964. Managerial Grid-johtamismenetelmä saavutti laajaa kannatusta, koska siihen liittyi kehittämisohjelma eli Grid-seminaarit, joiden avulla menetelmä pyrittiin muokkaamaan organisaatioihin sopivaksi. Blake-Mouton 1977, 27-28; Venna-Matikainen 1973, 46-47.

<sup>192</sup> Lahti, Erkki, haastattelu 8.7.1992, Killinkoski; Saisto, Jarkko, haastattelu 22.7.1992, tiehallitus; Venna-Matikainen 1973, 47.

niistä insinöörien, rakennusmestareiden ja konttoristien taidoista, jotka aikaisemmin oli pitänyt opettaa täydennyskoulutuksena laitoksen sisällä. Vuonna 1975 TVH:ssa järjestettiin johtamisen koulutuskursseja jo 42, joihin käytettiin aikaa kaikkiaan 120 työpäivää.<sup>193</sup>

Kokonaisuudessaan valtion henkilöstöhallinnon kehittämistä pohdittiin vuosina 1975-1977 toimineessa valtion henkilöstöpolitiikkatoimikunnassa. Mietinnössään toimikunta totesi, että valtion henkilöstöhallinnon tuli kehittyä yhteiskunnan yleisen kehityksen mukaisesti ja että henkilöstöhallinnosta oli muodostuttava kiinteä osa organisaatiota. Tavoitteena oli valtionhallinnon suorituskyvyn ja tuottavuuden lisääminen. Suorituskykyisen organisaation saaminen edellytti, että valtio oli työnantajana kilpailukykyinen yksityisen sektorin kanssa. Henkilöstöllä oli oltava mahdollisuus vaikuttaa työtään koskevaan päätöksentekoon ja työn sisällön oli oltava haasteellinen. Ajan hengen mukaisesti komitea korosti henkilöstöhallinnon yhdenmukaista kehittämistä valtiovarainministeriön ohjauksessa. Lisäksi henkilöstöhallinnossa oli varmistettava, että yleinen tasapuolisuus toteutui sekä etujen myöntämisessä että palkkauksessa.<sup>194</sup>

TVH ei ollut tasapuolisuuden tavoittelussa samoilla linjoilla kuin toimikunta. Mietinnöstä antamassaan vastineessaan laitos toivoi, että palkan pitäisi määräytyä henkilöstön tai henkilön aikaansaannosten mukaan. Laitos toivoi, että työehtosopimukset voitaisiin tehdä niin joustaviksi, että palkkausta harkittaessa voitiin ottaa huomioon tehtävien määrä ja laatu sekä henkilökohtaisten ominaisuuksien vaihtelut.<sup>195</sup> TVH:n erilaiset tavoitteet palkkapolitiikan kehittämisessä johtuivat siitä, että se joutui jatkuvasti kilpailemaan työntekijöistä yksityisen sektorin kanssa. Tällainen tilanne ei ollut useimmissa muissa valtion virastoissa. Kilpailussa ei ollut mahdollista menestyä, ellei pätevälle henkilöstölle tai pätevälle yksilölle voinut maksaa samantasoista palkkaa kuin yksityisellä sektorilla.<sup>196</sup>

<sup>193</sup> Leskinen, Matti, haastattelu 28.8.1992, valtiohallinnon kehittämiskeskus, Helsinki; Rasilainen, Matti-Pekka, haastattelu 18.8.1992, tiehallitus; VMJOSA/Hb 32, Tie- ja vesirakennuslaitoksen koulutus 1.1.-31.12.1975.

<sup>194</sup> Komiteamietintö 1977:16, 38-41, 50-51.

<sup>195</sup> TIEHA/A1.II:5.7, Tie- ja vesirakennushallituksen lausunto henkilöstöpolitiikkatoimikunnan mietinnöstä 20.10.1977.

<sup>196</sup> Rasilainen, Matti-Pekka, haastattelu 18.8.1992, tiehallitus.



### 3 KESKUSVIRASTOISTA LIIKELAITOKSIKSI VUOSINA 1978-1992

#### 3.1 Keskusvirastojen organisaatioiden ongelmat 1980-luvulla - hajauttaa vai hajota

Vuonna 1974 asetetun keskushallintokomitean toinen osamietintö valmistui kesäkuussa 1978. Mietinnössä esitettiin vuonna 1975 valmistuneen ensimmäisen osamietinnön pohjalta periaatteet, joiden mukaan valtion keskushallintoa tuli kehittää. Yleisinä tavoitteinaan komitealla oli keskushallinnon kansanvaltaisuuden lisääminen sekä toiminnan suunnitelmallisuuden ja tehokkuuden kehittäminen.<sup>197</sup>

Keskusvirastojen hallinnon uudistamisen tavoitteet jaettiin lyhyen ja pitkän aikavälin ohjelmiksi. Komitean mukaan lyhyellä aikavälillä ei voinut tehdä olennaisia muutoksia keskusvirastojen tehtäviin tai toimivaltaan. Tärkeintä oli tehostaa ministeriön ja keskusviraston välistä ohjaussuhdetta sekä edesauttaa tehtävien ja päätösvallan siirtämistä keskusvirastoista väliportaahan hallintoon. Pitkällä aikavälillä keskusvirastot haluttiin muuttaa asiantuntijavirastoiksi, jolloin niiden tärkein tehtävä olisi oman toimialansa kehittämissuunnitelmien valmistaminen ja ministeriöistä sekä väliportaanhallinnosta muodostettavan linjahallinnon avustaminen.<sup>198</sup>

Ministeriöiden ohjausvaltaa keskusvirastoihin nähden haluttiin lisätä. Tähän oli pyrittävä ministeriöiden ja keskusvirastojen yhteistyötä kehittämällä. Komitean mukaan huomattava osa ministeriöiden valmistelutyöstä voitiin siirtää keskusvirastoille, jolloin ministeriöt saattoivat samalla läheisesti ohjata keskusvirastojen toimintaa. Toinen keino yhteistyön lisäämiseksi ja ministeriön ohjausmahdollisuuksien parantamiseksi oli tulo- ja menoarvion laatimista koskevien puitteiden antaminen keskusvirastoille ministeriöiden toimesta. "Tällöin ministeriöt saattoivat painottaa tärkeänä pitämiään näkökohtia ja vaatia niiden tarkempaa selvittämistä jo valmisteluvaiheessa". Lisäksi komitea ehdotti, että ministeriöt ja keskusvirastot järjestäisivät vähintään puolen vuoden välien tavoitekeskusteluja, joissa ministerin johdolla neuvoteltaisiin keskusvirastojen toimintatavoitteista ja niiden toteuttamisesta.<sup>199</sup>

Edellämainittujen ja hieman yksisuuntaisesti ymmärrettyjen yhteistyömuotojen arveltiin parantavan keskushallinnon mahdollisuuksia siirtyä tavoitejohtamiseen. Tavoitejohtamiseen perustuvan ajattelutavan omaksuminen valtionhallinnossa oli komitean mukaan suositeltavaa, jos siinä otettiin huomioon "kansanvaltaisen kontrollin toteuttamiseen liittyvät valtionhallin-

<sup>197</sup> Komiteamietintö 1978:22, nide 1, 439.

<sup>198</sup> Komiteamietintö 1978:22, nide 1, 442-443.

<sup>199</sup> Komiteamietintö 1978:22, nide 1, 430-431.

non erityispiirteet". Näin toteutettuna myös tavoitejohtamisella voitiin lisätä keskushallinnon mahdollisuuksia ohjauksen tiivistämiseen.<sup>200</sup>

Komitea ymmärsi tavoitejohtamisen yksityisellä sektorilla toteutettavasta mallista poikkeavalla tavalla, ainakin jos sitä vertaa tavoitejohtamisen "isäksi" mainitun Peter Druckerin keskeisimpiin periaatteisiin. Hänen esittämässään tavoitejohtamismallissa korostettiin esimies- ja alaiskeskustelun tärkeyttä, jolloin ohjausta saatettiin vähentää tai keskittää se pelkästään avainalueisiin. Lisäksi oli tärkeää, että työt jaettiin tavoitteiden, eikä välineiden tai tarvittavan asiantuntemuksen mukaan. Druckerin määritelmiin verrattuna komiteanmietinnössä esitetyt näkemykset valtionhallinnon tavoitejohtamisesta ja sen toteuttamisesta olivat siis lähes päinvastaiset.<sup>201</sup>

Väliportaanhallinnon ja keskusvirastojen välisen työnjaon kehittämisestä mietinnössä annettiin vain yleisiä suuntaviivoja, koska kysymystä valmisteltiin samaan aikaan toisessa työryhmässä. Komitean mukaan pitkällä aikavälillä tavoitteena oli oltava desentralisaatio, jossa toimivalta rutiiniasioissa siirrettäisiin väliportaanhallinnolle.<sup>202</sup>

Keskusvirastojen organisaatioiden kehittämisessä suositeltiin vähittäisten uudistusten linjaa, joka ei lyhyellä aikavälillä vaikuttaisi keskusvirastojen lukumäärään tai niiden organisaatioiden laajuuteen. Pitkällä aikavälillä, kun väliasteenhallinnon uudistamisohjelmat olisivat selvillä, keskusvirastojen lukumäärän arveltiin vähenevän. Virastojen johto-organisaatioiden kehittämisessä komitea suositteli noudatetun käytännön jatkamista, jolloin päätöksenteossa tärkein elin oli edelleen virkamieskollegio. Virastojen joustavuuden lisäämiseksi komitea kuitenkin suositteli epävirallisen johtoryhmätyöskentelyn kehittämistä. Virastojen johto-organisaatioiden ohjauksen lisäämiseksi ehdotettiin ministeriöiden pidätysoikeuden käyttöönottoa, jolloin ministeri olisi viimekädessä päättänyt kollegiossa käsiteltävistä asioista.<sup>203</sup>

TVH oli keskusvirastojen kehittämisestä komitean kanssa samoilla linjoilla. Mietinnöstä antamassaan lausunnossa TVH totesi, että TVL:ssa oltiin siirrytty jo vuoden 1975 organisaatiouudistuksen yhteydessä tehtävien ja päätösvalan siirtämisessä komitean suosittamaan suuntaan. TVH:sta oli

<sup>200</sup> Komiteanmietintö 1978:22, nide 1, 431.

<sup>201</sup> Virkkunen 1990, 68. Jaakko Virkkusen mukaan Druckerin tavoitejohtamisjärjestelmän neljä keskeistä periaatetta ovat: 1) Esimies ja alainen keskustelevat tulevan toimintakauden tavoitteista (vaatimustasosta). Esimies yrittää saada alaisen sitoutumaan tavoitteiden saavuttamiseen, 2) Keskitytään toiminnan kannalta olennaisiin valvottaviin asioihin, avaintulosalueisiin, joille asetetaan tavoitteita ja luodaan itsesäätelyn mahdollistavat suorituksen arvioinnin mitat, 3) Työn yksityiskohtaista toteuttamistapaa koskevat päätökset jätetään alaiselle ja 4) Työ jaetaan tavoitteiden mukaan - ei välineiden tai tarvittavan asiantuntemuksen perusteella. Yrityksen toiminnot ryhmitellään tällä perusteella tulos-, tuki-, ylläpito- ja johtamistoimintoihin.

<sup>202</sup> Komiteanmietintö 1978:22, nide 1, 442-443.

<sup>203</sup> Komiteanmietintö 1978:22, nide 1, 442, 447.



muotoutumassa esikuntaelin, jonka tehtävä oli lähinnä tulosvastuullisten piirien toiminnan yhteensovittaminen ja asiantuntija-avun antaminen sekä eräät keskitetyt palvelutehtävät. Johto-organisaation kehittämisessä TVH yhtyi komitean kannanottoon siitä, että keskusvirastojen johto-organisaatiota ja johtamista uudistettiin nojautuen käytössä olleisiin organisaatiokenteisiin. Ministeriön ohjausvallan lisäämiseen TVH:n lausunnossa ei otettu kantaa.<sup>204</sup>

Uudistusmielisyydestään huolimatta TVH:ssa oltiin pessimistisiä uudistusten lopputuloksien suhteen. Lausunnossaan se totesi, että määrärahojen äkillisestä laskusta seuranneita laitoksen todellisia ongelmia<sup>205</sup> ei ollut mahdollista ratkaista tehtävien ja toimivallan siirroilla. Näitä uudistuksia tärkeämpää oli liikennepolitiikan ja yhteiskuntapolitiikan erottaminen. Tienpidon rahoitus ei saanut vaihdella kulloinkin harjoitettavan yhteiskuntapolitiikan mukaan, vaan siinä oli ensisijaisesti otettava huomioon tekniset ja taloudelliset näkökohdat.<sup>206</sup>

Seuraavan kerran valtionhallinnon kehittämisestä valmistui komiteamietintö vuonna 1982<sup>207</sup>. Vuosina 1981-1982 toiminut väliportaan hallintokomitea piti periaatteenaan toimivallanjaon kehittämistä valtioneuvoston vuonna 1960 antamaa yleisohjeen mukaisesti. Siinä valtionhallinnon kehittämisen päämääräksi annettiin toimivallan siirtäminen mahdollisimman alas, eli tasolle, jolla katsottiin olevan riittävä pätevyys asian ratkaisemiseen.<sup>208</sup> Mietinnössä hahmoteltiin keskus- väliportaan- ja paikallishallinnolle kuuluvat tehtävät vain yleisellä tasolla. Siinä ei puututtu ministeriöiden ja keskusvirastojen tai keskusvirastojen ja väliportaanhallinnon väliseen tehtävänkagoon.

Ministeriöiden ja keskusvirastojen välisen työnjaon kehittäminen oli sensijaan keskeinen tavoite vuosina 1984-1986 toimineen hallinnon hajauttamiskomitean työssä.<sup>209</sup> Komitea oli mietinnössään samoilla linjoilla kuin valtionkeskushallintokomitea vuonna 1978. Valtiohallintoa oli

<sup>204</sup> Komiteamietintö 1978:22, liiteosa, 221, 256, 259.

<sup>205</sup> Lausunnossa mainitaan TVL:n suurimmiksi ongelmiksi määrärahojen vähenemisestä aiheutunut tienpidon volyymin lasku ja sitä seurannut keskusviraston ja piirien liikahenkilöstöongelma. Komiteamietintö 1978:22, liiteosa, 221.

<sup>206</sup> Komiteamietintö 1978:22, liiteosa, 221, 256.

<sup>207</sup> Vuonna 1982 valmistunut mietintö oli väliportaan hallintokomitean II:n ensimmäinen osamietintö (1982:71), jossa painopiste oli keskus- ja väliasteenhallinnon tehtäväjaon kehittämisessä. Vuonna 1983 julkaistussa komitean toisessa osamietinnössä (1983:57) painopiste oli läänin ja piirihallinnon kehittämisestä. Komitean työskentely pohjautui sekä vuosina 1975 ja 1978 annettuihin valtion keskushallintokomitean mietintöihin (1975:120, 1978:22) että vuonna 1974 annettuun väliportaanhallintokomitean mietintöön (1974:98).

<sup>208</sup> Komiteamietintö 1982:71, 118.

<sup>209</sup> Hajauttamiskomitean tavoitteena oli tehtävien ja toimivallan siirtäminen keskushallinnosta väliportaan- ja paikallishallinnolle. Tavoitteena ei siis ollut virastojen siirtäminen pois Helsingistä. Tiihonen 1990 B, 292.

kehitettävä ministeriöhallinnon suuntaan. Ministeriöille oli keskitettävät vastuu alan lainsäädännön valmistelusta, toiminnan ja talouden suunnittelusta sekä hallinnonalan alempien viranomaisten johdon rekrytoinnista. Lisäksi yhteiskuntapolitiikan sisältöön ja kansalaisten oikeusasemaan vaikuttavien määräysten ja ohjeiden antovalta oli keskitettävä keskusvirastojen sijasta ministeriöihin.<sup>210</sup>

Keskusvirastoille komiteamietinnössä hahmoteltiin viisi roolia, joiden suuntaan virastoja oli kehitettävä.<sup>211</sup>

- 1) asiantuntijaviranomainen, jolloin keskusviraston pääasiallisena tehtävänä oli avustaa tarjoamalla erityisasiantuntemusta hallinnonalan palvelujen ja toimintapolitiikan kehittämisessä
- 2) hallinnollinen yksikkö, jolloin keskusviraston tehtävät olivat massaluonteisia ja rutiininomaisia tai muutoin sellaisia, joita ei ole tarkoituksenmukaista siirtää ministeriöön
- 3) suoritusorganisaatio, jolloin keskusvirasto joko tuottaa itse palvelut ja muut tuotteet tai se ohjaa alemmalla tasolla olevaa tuotantoyksikköä
- 4) valtionhallinnon sisäinen palvelulaitos
- 5) keskitetty palvelulaitos.

TVH:n kaltaista keskusvirastoa oli kehitettävä asiantuntijaviranomaisen suuntaan. Tällöin keskusviraston keskeisin tehtävä oli toiminnan teknisluonteinen ohjaaminen ylempien viranomaisten asettamien tavoitteiden ja toimintalinjojen mukaisesti. Hankekohtainen suunnittelu ja rakentaminen oli siirrettävä piirihallintoon. Tehtävien lisäksi myös hallinnollista päätösvaltaa oli siirrettävä sekä ministeriöille että piiriorganisaatiolle. Toimintapolitiikkaan liittyvä päätöksenteko oli keskitettävä ministeriölle ja tapauskohtainen päätöksenteko piiriorganisaatiolle. Hallinnollisen päätösvalan osalta oli lisäksi toteutettava ministeriöiden toimeksiantomenettely ja jo vuonna 1978 hahmoteltu ministerin pidätysoikeus.<sup>212</sup>

Komitean ehdotukset edellyttivät TVH:n kehittämistä siten, että sen päätehtävänä oli tie- ja vesirakentamisen sekä tie- ja vesitieliikenneolojen kehittämis- ja tutkimustoiminta. Tuotannollisella puolella oli keskityttävä teknisluonteisten normien ja standardien kehittämiseen, valtakunnallisten toimenpidesuunnitelmien valmisteluun ja asiantuntija-avun tarjoamiseen piireille. Päätöksenteossa TVH:lle oli keskitettävä pelkästään sellaisten tapauskohtaisten hankkeiden käsittely, jotka vaativat erityisasiantuntemusta ja joita ei voitu jakaa piireille. Johto-organisaation rakenne oli komitean

<sup>210</sup> Komiteamietintö 1986:12, 24-25.

<sup>211</sup> Komiteamietintö 1986:12, 43-44.

<sup>212</sup> Komiteamietintö 1986:12, 41-44.



mukaan sopeutettava viraston rooliin laitoksen suorittavan toiminnan keskitettynä johtoyksikkönä. Käytännön ehdotuksena mietinnössä mainittiin johto-organisaation edustavuuden lisääminen.<sup>213</sup>

Hajauttamiskomitean ehdotukset edellyttivät TVH:n organisaation supistamista. Päällekkäisyys keskusviraston ja piirien toiminnassa oli poistettava siirtämällä tehtäviä piireille. Lisäksi TVH:n sisällä oli toimintoja yhdistettävä ja alayksiköiden määrää supistettava. Kokonaisuudessaan hajauttamiskomitean ehdotukset edellyttivät TVL:n osalta huomattavaa tehtävien ja hanketason päätöksenteon siirtoa TVH:lta piireille. Koko valtionhallinnon kannalta komitean ehdotukset eivät merkinneet vallan hajauttamista keskushallinnosta väliasteen- tai paikallishallinnolle. Valtaa haluttiin siirtää lähinnä keskusvirastoilta ministeriöille, jolloin kyse oli pikemmin vallan keskittämisestä kuin hajauttamisesta. Heikki Ylikangas toteaa arvioidessaan hajautuskomitean työtä, että ehdotusten todellinen tarkoitus oli antaa alimpien päätöksentekoviranomaisten päättää "yhä itsenäisemmin yhä vähemmästä".<sup>214</sup>

Keskusvirastojen johto-organisaatioiden kehittämistä pohdittiin vuosina 1988-1989 toimineessa johto-organisaatiotoimikunnassa. Toimikunta tarkasteli erityisesti kollegiaalista johtamista ja sen kykyä vastata tulevaisuuden haasteisiin. Lisäksi toimikunnan keskeinen tavoite oli ministeriöiden ja keskusvirastojen välisen yhteistyön kehittäminen.

Keskusvirastojen johto-organisaatioita oli toimikunnan mukaan kehitettävä siten, että kollegioista luovuttiin ja ne oli korvattava joustavammilla ja tulostavoitteelliseen johtamiseen paremmin soveltuvilla johtokunnilla. Kollegiotyöskentelyyn perustuvan päätöksenteon suurimmaksi haitaksi todettiin reviirijuttelu, joka esti kollegion jäsenten irrottautumisen osastojensa edunvalvojan roolista. Tällöin päätöksenteossa ei pystytty näkemään kokonaisuutta ja kollegiotyö oli useasti etujen jakamista sekä palvelusten ja vastapalvelusten tekemistä. Kollegion todettiin myös olevan nopeiden päätösten tekemiseen liian hidas ja pahimmassa tapauksessa uudistusten jarru.<sup>215</sup>

Johtokuntia hahmotellessaan johto-organisaatiotoimikunta pyrki estämään kollegiotyöskentelyssä todetut haitat sillä, että johtokunnat olisivat kooltaan suppeita (enintään 8 jäsentä) ja jäsenistön enemmistö tulisi yleensä viraston ulkopuolelta. Johtokunnan jäsenet nimittäisi valtioneuvosto ja johtokunnan toimikausi olisi neljä vuotta. Johtokunnan lisäksi toimikunta piti välttämättömänä, että virastoissa säilytetään johtoryhmät päivittäisten tehtävien hoitoa varten. Johtoryhmien jäseniä voitaisiin myös käyttää asiantuntijoina johtokunnan työskentelyssä.<sup>216</sup>

<sup>213</sup> Komiteanmietintö 1986:12, 168-170.

<sup>214</sup> Ylikangas 1987, 15; Komiteanmietintö 1986:12, 169-170.

<sup>215</sup> Komiteanmietintö 1989:8, 34-35.

<sup>216</sup> Komiteanmietintö 1989:8, 54-58.

Ministeriöiden ja keskusvirastojen välisen työnjaon kehittämisessä johto-organisaatiotoimikunta oli eri linjoilla aikaisempiin komiteoihin verrattuna. Toimikunnan mukaan ministeriön hallinnon alaansa kohdistama ohjaus olisi rajoitettava pääasiassa toiminta- ja tulostavoitteiden asettamiseen. Tavoitteiden saavuttamiseksi virastoille tuli taata riittävä joustovara henkilöstönsä, organisaationsa sekä muun toimintansa järjestelyssä. Nimityksasioissa toimikunta halusi rajoittaa ministeriöiden toimivallan pelkästään virastojen ylimpään johtoon.<sup>217</sup>

Ohjeisiin ja määräyksiin perustuvan ohjauksen sijasta toimikunta halusi lisätä ministeriöiden ja keskusvirastojen yhteistyötä. Yhteistyön olisi oltava organisoitua ja se olisi kirjattava ministeriöiden ja virastojen toimintaa ohjaaviin asiakirjoihin. Yhteistyön lisääminen oli erityisen tärkeää "yhteisen sitoutumisen aikaansaamiseksi sovittuihin tavoitteisiin pyrittäessä."<sup>218</sup> Toimikunnan ehdotukset valtionhallinnon kehittämiseksi perustuivat siten toiminnan rationaalistamiseen eikä esimerkiksi poliittisen valvonnan tai kansanvaltaisuuden lisäämiseen, kuten tilanne oli aikaisempien 1970- ja 1980-luvulla toimineiden komiteoiden kohdalla.

Viimeisin (vuonna 1992) valtionhallinnon kehittämisestä laadittu komiteanmietintö julkaistiin syyskuussa 1992. Pekka Ojalan johdolla toimineen keskushallinnon rationalisointihankkeen mietinnössä keskushallinnon rakennetta pyritään muuttamaan enemmän kuin koskaan aikaisemmin Suomen itsenäisyyden aikana. Komitean tavoitteena oli löytää keinot, joilla:<sup>219</sup>

- 1) kansalaisten ja yhteisöjen oikeusturvaa ja palvelua parannetaan
- 2) hallinnon tuloksellisuutta ja tuottavuutta parannetaan
- 3) valtion keskushallinto muutetaan yksiportaiseksi
- 4) valtion keskushallinnon järjestelmätehokkuutta parannetaan
- 5) valtion keskushallinnon kustannuksia karsitaan
- 6) valtion keskushallinnon toiminnan organisointi tehdään joustavammaksi.

Päämäärien saavuttamiseksi rationalisointihankkeessa selvitettiin, kuinka paljon keskusvirastoissa tehtiin päällekkäistä työtä, mistä keskushallinnon

<sup>217</sup> Komiteanmietintö 1989:8, 59-60.

<sup>218</sup> Komiteanmietintö 1989:8,61.

<sup>219</sup> Komiteanmietintö 1992:28, 1-2.



tehtävistä voitiin kokonaan luopua ja mitä tehtäviä voitiin siirtää paikallis- ja aluehallintoon.<sup>220</sup>

Aikaisempiin komiteoihin verrattuna Ojalan johtaman rationalisointihankkeen tekee radikaaliksi tavoite yksiportaisesta keskushallinnosta. Muiden päämäärien voi katsoa olevan hallinnon kehittämiseen kuuluvaa liturgiaa, jotka ovat toistuneet mietinnöstä toiseen. Yksiportaiseen keskushallintoon pyrittäessä muutos kohdistuu eniten keskusvirastoihin. Ne joko lakkaute- taan kokonaan, liikelaitostetaan, yhtiöitetään, organisoidaan uudelleen tai siirretään paikallis- ja aluehallintoon. Päätöksenteko ja päätösten valmistelu pyritään keskittämään ministeriöille ja valtioneuvostolle, eli poliittisesti ohjatuille elimille. Keskusvirastojen tehtäväksi jää tuottaa perusaineistoa poliittisen päätöksenteon tueksi. Tällöin virastot eivät enää käytä julkista valtaa ja ne on järkevintä muuttaa liikelaitoksiksi ja yhtiöiksi. Yleisellä tasolla rationalisoimishankkeen mietinnössä keskushallinnon kehittämisen tavoitteeksi määritetään poliittisen ohjauksen ja päätöksenteon erottaminen selkeästi toiminnallisesta ohjauksesta.<sup>221</sup>

Hallinnon tehokkuuden nostamisessa tärkeimmäksi tavoitteeksi asetetaan tuloksiin perustuvan ajattelutavan sisäistäminen. Tämä merkitsee yksikkö- jen yksityiskohtaisesta ohjauksesta ja valvonnasta luopumista sekä vallan siirtämistä alaspäin. Yksikköjen on saatava päättää itse tehtävien järjestä- mistavasta, sisäisestä organisaatiosta ja henkilöstön valinnasta. Lisäksi tehokkuutta nostetaan muuttamalla hallintoyksikköjen toisilleen tuottamat palvelut maksullisiksi. Tulohjauksen ja markkinaperusteisten toimintamu- tojen omaksumisen oletetaan nostavan hallinnon asiakkaiden, kansalaisten ja yhteisöjen tarpeet aikaisempaa selvemmin organisaatioiden ja tuotannon kulmakiveksi.<sup>222</sup>

Keskushallinnon rationalisointihankkeen uudistukset on tarkoitus toteuttaa ripeästi. Päälekkäiset tehtävät poistetaan vuoden 1993 loppuun mennessä. Tehtävien ja toimivallan siirrot suoritetaan vuoden 1994 loppuun mennessä ja organisaatiomuutokset tehdään vuosina 1993-1995. Muutosten jälkeen keskushallinnon yksikköjen kokonaismäärän on tarkoitus vähentyä 15-20 yksikköön (vuonna 1992 keskusvirastotyyppäisiä yksikköjä oli noin 110). Keskushallinnon palveluksessa olisi muutosten jälkeen noin 3500-4000 henkilöä ja sen ulkopuolelle jäävien yksikköjen palveluksessa noin 8000-10000 henkilöä. Tämä merkitsisi kokonaisuudessaan noin 10000 henkilön vähentymistä nykyiseen tilanteeseen verrattuna.<sup>223</sup>

<sup>220</sup> Komiteanmietintö 1992:28, 1.

<sup>221</sup> Komiteanmietintö 1992:28, 9, 11, 17.

<sup>222</sup> Komiteanmietintö 1992:28, 2-3.

<sup>223</sup> Komiteanmietintö 1992:28, 4; Valtion keskushallinnon rakenne, toiminta ja resurssit, 3.

### 3.2 Hallinnon kehittäminen hallitusohjelmiin

Puolueet ja poliittiset päätöksentekaelimet eivät olleet ennen 1960-luvun loppua kiinnostuneita hallinnosta ja sen kehittamisestä. Uudistukset hahmoteltiin virkamies komiteoissa, joita perustettiin sekä koko valtionhallinnon että sen osien kehittämistä varten. 1970-luvulla puolueet ja poliittiset päätöksentekaelimet edellyttivät, että hallinnon uudistuksissa otettiin huomioon poliittinen vallankäyttö ja puolueiden intressit. 1980-luvulla puolueet osallistuivat itse aktiivisesti hallinnon kehittämisen linjauksiin. Tämä näkyi mm. siinä, että komiteamietintöjen lisäksi hallinnon kehittämisen suuntaviivoja alettiin vetää sekä hallitusohjelmissa että tulo- ja menoarvioesityksissä.

Puolueiden kiinnostuminen hallinnon kehittamisestä on luultavasti seurausta kehityksestä, jota Paula ja Seppo Tiihonen kuvaavat vuonna 1983 julkaistussa Suomen hallintohistoriassa oravanpyöräksi. "Keskushallinto on tullut puolueisiin tiukasti sidotuksi ja puolueet ovat myös sitoutuneet keskushallintoon. Puolueiden on vaikea muuttaa perustaltaan tätä pysyvää ja muuttumatonta sekä merkitykseltään laajenevaa valtion tehtävien toteuttajaa, yhteiskunnallisen teknisen kehityksen edistäjää. Sen itsenäisyys näyttää käyneen puolueille, ohjaajilleen, liian suureksi".<sup>224</sup> Virastovaltuutettu Seppo Salminen arvelee Tiihosten kuvaaman kehityksen jäykistäneen hallintoa ja hidastaneen uudistusten toteutumista, koska puolueet eivät halua "todellisen tai kuviteltujen valta-asemien menetyksen pelossa" muuttaa organisaatioita. Rakenteiden jäykistyminen näkyi Salmisen mukaan sekä poliittisten päättäjien että virkamiesten pyrkimyksinä tehdä pelkästään konsensuspäätöksiä.<sup>225</sup>

Tutkittavalla aikakaudella (1960-1990-luvut) hallinnon kehittäminen otettiin erillisenä ohjelmakohtana ensikerran mukaan hallitusohjelmaan Ahti Karjalaisen (kesk.) toisessa hallituksessa (vuosina 1970-1971).<sup>226</sup> Niin Karjalaisen kuin sitä seuranneidenkin hallitusten ohjelmat noudattivat vuoteen 1983 saakka komiteamietinnöissä ilmaistuja päämääriä.<sup>227</sup> Kalevi Sorsan (sdp) IV -hallituksen (vuosina 1983-1987) ohjelmassa pyrittiin ensikerran aktiivisesti hallinnon kehittämiseen. Siinä todettiin että hallintoa oli kehitettävä erityisesti väliportaanhallinnon osalta ja samalla oli selvitettävä mahdollisuudet hallinnon hierarkiatasojen vähentämiseen. Kehittämisen tavoitteeksi asetettiin hajautetun hallintorakenteen luominen siten, että kokonaisten virastojen hajasijoittamisesta voitiin luopua. Byrokratian haittavaikutuksia oli vähennettävä selkiyttämällä lainsäädäntöä sekä muuttamalla toimintatapoja joustavammiksi. Hallitusohjelmassa

<sup>224</sup> Tiihonen, Tiihonen 1983, 256.

<sup>225</sup> Salminen 1984, 13.

<sup>226</sup> Hakovirta-Koskiahho 1973, 290-318.

<sup>227</sup> Hakovirta-Koskiahho 319, Martti Miettunen II hallituksen -ohjelma 1976, Kalevi Sorsa II -hallituksen ohjelma 1978, Mauno Koivisto II hallituksen -ohjelma 1979.



mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi asetettiin hallinnon hajauttamiskomitea vuonna 1984.<sup>228</sup>

Harri Holkerin (kok) hallituksen (vuosina 1987-1991) ohjelmassa hallinnon kehittämisen tavoitteeksi asetettiin erityisesti tuottavuuden ja palvelukyvyn kohottaminen. Tähän pyrittiin hallinnon hajauttamiskomitean mietinnössä mainituin keinoin eli ministeriöiden asemaa ja kunnallista itsehallintoa vahvistamalla.<sup>229</sup> Esko Ahon (kesk.) hallituksen (1991- ) ohjelmassa kehittämisen keskeisenä tavoitteena oli hallinnon keventäminen. Keskushallintoa oli ohjelman mukaan supistettava muuttamalla toiminnallisia keskusvirastoja liikelaitoksiksi ja lakkauttamalla hallinnollisia keskusvirastoja. Hallinnon hajauttamisessa korostettiin edelleen kuntien itsehallinnon lisäämistä.<sup>230</sup>

Suomen taloudellisen tilanteen nopea heikkeneminen pakotti Esko Ahon hallituksen harkitsemaan uudelleen ja täsmentämään hallitusohjelmassa mainittuja hallinnon kehittämisen tavoitteita jo keväällä 1992. Toukokuussa hallitus julkaisi päätöksen julkisen sektorin uudistamisesta, jonka keskeisin tavoite oli löytää keinot julkisten menojen kasvun hillitsemiseksi. Menojen vähentämiseen oli pyrittävä hallinnon sisäisiin toimintoihin kohdistuvilla säästöillä. Säästöjä tärkeämpää päätöksen mukaan oli heikosta taloudellisesta tilanteesta huolimatta tuloksellisuuden ja tuottavuuden nostaminen. Valtion palvelut on 1990-luvulla tuotettava vuosittain keskimäärin 2,5 % alemmin reaalisin kustannuksin kuin edellisvuonna. Tulosten ja säästöjen saavuttamisessa lisätään virastojen vastuuta. Tämän vuoksi ohjelmassa edellytettiin, että kaikki valtion virastot ja laitokset siirtyvät tulosbudjetointiin viimeistään vuoden 1995 talousarviossa. Uutena terminä ja tavoitteena valtionhallinnon kehittämisessä otettiin mukaan markkinaohjauksen lisääminen. Ministeriöiden oli sisällytettävä hallinnonalansa suunnitelmiin julkisten hankintojen kilpailuttaminen, palvelujen maksullisuus sekä hallinnonalan sisäisten palvelujen uudelleenorganisointi, hinnoittelu ja kilpailuttaminen.<sup>231</sup>

Tulo- ja menoarvioissa hallinnon kehittämiseen kiinnitettiin huomiota tutkittavana olevalla aikakaudella vuosina 1982, 1985 ja 1988. Niissä esitetyt suuntaviivat hallinnon yleisestä kehittämisestä noudattavat luonnollisesti hallitusohjelmissa ja komiteamietinnöissä esitettyjä linjoja. Tulo- ja menoarvioissa painotettiin kuitenkin hallitusohjelmia ja komiteamietintöjä enemmän johtamis-, laskenta- ja suunnittelujärjestelmien kehittämistä.

Vuoden 1982 tulo- ja menoarviossa johtamisen kehittäminen mainittiin yhdeksi 1980-luvun valtionhallinnon kehittämisen painoalueista. Johtamista

<sup>228</sup> Sorsa IV -hallituksen ohjelma vuonna 1983.

<sup>229</sup> Harri Holkerin hallituksen ohjelma ja hallitusohjelman lisäpöytäkirja vuonna 1987.

<sup>230</sup> Esko Ahon hallituksen ohjelma vuonna 1991.

<sup>231</sup> Hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamiseksi 7.5.1992.

haluttiin kehittää siten, että päätöksenteko pohjautuisi entistä enemmän toiminnan vaikutusten seurantaan ja kansalaisten tarpeiden ennakointiin. Tämä merkitsi, että johtamisen piti perustua aikaisempaa enemmän virastokohtaisten suunnittelu- ja laskentajärjestelmien hyväksi käyttöön. Valtion tulo- ja menoarvion ohjaavuutta virastojen johtamisessa haluttiin sen sijaan vähentää.<sup>232</sup>

Suunnittelu- ja laskentajärjestelmiä oli kehitettävä edelleen valtioneuvoston vuonna 1973 antamien yleisohjeiden mukaisesti. Lähivuosina järjestelmien kehittämistä oli vuoden 1982 tulo- ja menoarvion mukaan suunnattava seurannan ja raportoinnin kehittämiseen sekä pitkän tähtäyksen ja strategiseen suunnitteluun.<sup>233</sup>

Vuoden 1985 tulo- ja menoarviossa valtionhallinnon kehittämisen periaatteet eivät ratkaisevasti eronneet vuoden 1982 tulo- ja menoarvion linjauksista. Virastojen ja laitosten johtamisedellytysten parantamisessa oli edelleen tärkeintä tulo- ja menoarvion yksityiskohtaisuuden vähentäminen. Lisäksi suunnittelu- ja laskentajärjestelmien kehittämistä jatkettiin vuoden 1973 pohjalta. 1980-luvun ajankohtaisimpia kysymyksiä esityksen mukaan olivat palvelun kehittäminen sekä sopeutuminen niukkoihin taloudellisiin mahdollisuuksiin. Nämä edellyttivät toiminnan tehostamista sekä henkilöstöpolitiikan että virastojen johtamisen osalta. Henkilöstöpolitiikassa oli tärkeintä henkilöstön ja johdon yhteistyö mielekkäiden työedellytysten luomiseksi. Virastojen johtamista oli kehitettävä siten, että:<sup>234</sup>

- 1) tieto toiminnan vaikutuksista ja palvelutasosta selkiytyy toiminnan ja sen tulostavoitteiden perustaksi
- 2) toiminnan taloudellisuuden ja tuloksellisuuden seurantaä käytetään voimavarojen suuntaamisen keskeisenä perustana
- 3) parannetaan hallinnon ja kansalaisten välitöntä vuorovaikutusta.

Vuoden 1982 tulo- ja menoarviossa esitettyihin linjauksiin verrattuna johtamisessa painotettiin erityisesti tulosten seurantaan. Samalla linjalla oltiin myös suunnittelujärjestelmien kehittämisessä, jossa pidettiin erityisen tärkeänä seurantatietojen parantamista. Tällä haluttiin vaikuttaa siihen, että virastojen johdolla olisi entistä paremmat mahdollisuudet toimenpiteiden taloudelliseen arviointiin.<sup>235</sup>

Jälkivalvontaa painottavasta ohjaus- ja johtamisjärjestelmien kehittämisestä luovuttiin vuoden 1988 tulo- ja menoarviossa. Siinä palattiin takaisin 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa esitettyihin malleihin. Johtamisessa korostettiin

<sup>232</sup> Valtioapäivät 1981, Asiakirjat A3, Hallituksen esitykset 113, Katsaushallinnon kehittämiseen, 14-16.

<sup>233</sup> Valtioapäivät 1981, asiakirjat A3, hallituksen esitykset 113, Katsaus hallinnon kehittämiseen, 15.

<sup>234</sup> Valtioapäivät 1984, Asiakirjat A3, Hallituksen esitykset 128, Katsaus hallinnon kehittämiseen, 15.

<sup>235</sup> Valtioapäivät 1984, Asiakirjat A3, Hallituksen esitykset 128, Katsaus hallinnon kehittämiseen, 15.



jälleen tavoitteiden ja kehysten asettamista sekä laskentatoimen keskeisyyttä. Laskentatoimen kehittämisessä oli erityisesti huomioitava tietotekniikan tarjoamat mahdollisuudet.<sup>236</sup> Vanhojen mallien uudelleen lämmittämisen taustalta on löydettävissä valtionhallintoon uutena johtamisjärjestelmänä 1980-luvun lopulla otettu ns. tulosjohtaminen.

### 3.3 Tulosjohtaminen valtionhallintoon

Valtionhallinnossa keskityttiin 1980-luvulla ulkoisen hallinnon kehittämiseen. Kiinnostuksen kohteena olivat ennen kaikkea kysymykset keskus- ja väliasteenhallinnon sekä keskus- ja paikallishallinnon tehtävien ja toimivallan jaosta. 1960- ja 1970-lukujen vaihteen keskeisimmät kysymykset virastojen ja laitosten sisäisten johtamis-, laskenta- ja suunnittelujärjestelmien kehittämisestä jäivät unohduksiin.

Vuosina 1976 ja 1977 toteutetun tavoitejohtamisprojektin kaltainen valtionhallinnon johtamisen kehittämisprojekti aloitettiin valtiovarainministeriössä jälleen vuonna 1980. Johtamisprojektiksi nimetyn hankkeen tavoitteena oli johtamisen kehittäminen siten, että virastojen ja laitosten tuloksellisuus paranisi.<sup>237</sup> Selkeästä tavoitteenasettelusta huolimatta vuonna 1981 päättyneen johtamisprojektin anti jäi lähinnä vallinneen tilanteen analysointiin. Virastoissa ja laitoksissa todettiin kiinnitettävän enemmän huomiota muutoseikkoihin kuin taloudellisuuteen ja luovuuteen. Johtamisesta esitettyjä tuoreita teorioita ei hallinnossa sovellettu vaan byrokraattiset toimintamallit näyttivät lisääntyneen. Hallinnollinen toiminta ja ohjaus perustuivat edelleen tiukasti sääddöksiin ja budjettiin.<sup>238</sup>

Johtamisen kehittämisen 1980-luvun avainalueiksi projektissa todettiin tuloksellisuus, hyvä henkilökunta sekä palvelutason kohottaminen ja joustavuuden lisääminen. Avainalueiden tulosten saavuttamiseksi valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristö suosittelee tavoite- ja tulosvaatimusten määrittämistä, johdon motivaation ja kannustuksen lisäämistä sekä kannustavan henkilöstöpolitiikan luomista.<sup>239</sup>

Johtamisprojektin jälkeen valtion virastojen- ja laitosten sisäisen hallinnon aktiivinen kehittäminen pysähtyi valtiovarainministeriön osalta lähes koko vuosikymmeneksi. Seuraavan projekti käynnistettiin vuonna 1988.

Virastojen ja laitosten sisäisen johtamisen kehittäminen pysähtyi myös laskentatoimen osalta. Kuten hallitusohjelmista oli huomattavissa,

<sup>236</sup> Valtiopäivät 1987, Asiakirjat A2, Hallituksen esitykset 50, Katsaus hallinnon kehittämiseen, 9-10.

<sup>237</sup> VNA/Ss:Ha 51, Johtamisprojektin asettaminen 17.11.1980; VNA/Ss:Ha 51, Valtiovarainministeriö suunnittelusihteeristölle 31.7.1981.

<sup>238</sup> VNA/Ss:Ha 57, Johtamisprojektin puolimatkan ajatuksia; VNA/Ss:Ha 57, Johtamisprojektin yhteenveto keskusvirastoista.

<sup>239</sup> VNA/Ss:Ha 51, Johtamisprojektin yhteenveto keskusvirastoista; VNA/Ss:Ha 51, Johtamisen kehittämisen avainalueet 1980-luvulla.

laskentatoimen sekä siihen sisältyvien tavoitebudjetoinnin ja kustannuslaskennan kehittämisen päämääränä säilyi koko 1980-luvun vuonna 1973 valtioneuvoston yleisohjeessa mainitut tavoitteet. Tavoitteiden saavuttamiseen ei aktiivisesti pyritty ja käytännössä niistä luovuttiin 1980-luvun puolivälissä, jolloin virastojen johtamisessa alettiin korostaa ministeriöohjausta ja kustannuslaskennassa jälkivalvonnan merkitystä. Laskentatoimen kehittymättömyydestä tuli ongelma useissa virastoissa 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa, jolloin valtionhallinnossa alettiin toteuttaa tulosohtajausta ja markkinaperusteisia toimintamalleja. Laskentatoimen kehittymättömyys tulee useissa virastoissa arvioiden mukaan myös olemaan este tai ainakin hidastava tekijä tulosjohtamiseen siirtymisessä.<sup>240</sup>

Johtamismenetelmien ja laskentatoimen kehittämisen pysähtyminen merkitsi luonnollisesti myös, että lyhyen, keskipitkän ja pitkän tähtäyksen suunnitteluun perustuvat toimintamallit taantuivat. Erään arvion mukaan varsinainen suunnittelu loppui 1970- ja 1980-lukujen vaihteessa ja ainoastaan suunnittelun ulkoiset merkit jäivät jäljelle. Suunnittelusta oli tullut tietokone avusteista lomakkeiden täyttöä, jossa ihmisen luovuus oli vähäistä. Samalla, kun ihmisen luova panos katosi, suunnittelu alettiin nähdä hyödyttömänä paperisaasteena. "Suunnittelusta tuli kirosana ennenkuin sitä oli missään ehditty soveltaakaan".<sup>241</sup> 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa hahmoteltujen suunnittelujärjestelmien taantuessa valtion budjetin merkitys vahvistui virastojen toimintasuunnittelussa.<sup>242</sup>

1990-luvun alkaessa toimintasuunnittelussakin on budjettipolitiikan tapaan palattu takaisin vanhoille linjoille. Vuonna 1988 budjettilakiin lisättiin pykälä, joka velvoittaa virastoja ja laitoksia suunnittelemaan toimintaansa ja talouttansa usean vuoden aikavälillä. Pykälän sisältö on sama kuin vuoden 1967 budjettiasetuksessa ollut maininta, ja johon virastoissa ja laitoksissa tehty suunnittelu oli siihen asti perustunut. Lakipykälätasolla tehdyn suunnittelun rehabilitoinnin jälkeen 20 vuotta aikaisemmin kehitetyt ideat ohjelma- ja tavoitebudjetoinnista ovat 1990-luvulla jälleen ajankohtaisia.<sup>243</sup>

Kuten edellä mainitusta huomaa 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa palattiin hallinnon kehittämissä monilla osa-alueilla 20 vuotta aikaisemmin esitettyihin ideoihin. Muutoksen tai vanhoihin malleihin palaamisen yhteisenä nimittäjänä oli tulosjohtamisena tunnetuksi tullut johtamisjärjestelmä.<sup>244</sup>

<sup>240</sup> Temmes, Anneli 1990, 84-85.

<sup>241</sup> Temmes, Markku 1990, 113; Virkkunen-Voutilainen-Laosmaa-Salmimies 1986, 46.

<sup>242</sup> Tiihonen 1990 A, 177-179.

<sup>243</sup> Tiihonen-Tiihonen 1990, 132.

<sup>244</sup> Nissinen 1990, 43-44. Tulosjohtaminen on kotimainen johtamismenetelmä. Sen kehittäminen alkoi vuonna 1978, jolloin neljä suomalaista konsulttia kokoontui pohtimaan yhteisöjen johtamisen kehittämistä. Työn tuloksena syntyi tulosjohtaminen, jonka teorianakenne julkaistiin vuonna 1981. Vuonna 1987 tulosjohtamisjärjestelmästä myönnettiin Kotimaisen Työn Liiton avainlippu -tunnus.



Tulosjohtaminen määriteltiin vuonna 1981 julkaistussa kirjassa liiketoiminnallisten ja niitä tukevien tulosten saavuttamiseen tähtääväksi johtamisprosessiksi, jossa:<sup>245</sup>

1. suunnitteluprosessin avulla määritellään eri aikajänteillä organisaation ja yksilöiden tahtotilat (=tulosvaatimukset ja -odotukset)
2. suunnitelmien jämäkkä toteutus varmistetaan tietoisella asioiden, ihmisten ja ympäristön päivittäisellä johtamisella ja
3. tuloksia arvioidaan käytännön toimenpiteisiin johtavien johtopäätösten tekemiseksi.

Tulosjohtamisen teoriatausta on tavoitejohtamisessa, mutta painotuksissa on eroja. Nimensä mukaisesti tulosjohtamisessa painotetaan tulosta ja niihin sitoutumista, kun tavoitejohtamisessa painopiste oli tavoitteiden asettamisessa. Tulosjohtamisesta pyritään muotoilemaan myös tavoitejohtamista joustavampi järjestelmä. Sattumien vaikutusta ja niistä saatavat palautteet ovat suunniteltujen tulosten kanssa samanveroisia, kun tulevaa toimintaa kehitetään. Lisäksi tulosjohtamisessa korostetaan henkilöstön kehittämistä ja palkitsemista tulosten saavuttamiseksi.<sup>246</sup>

Tulosjohtaminen löi itsensä läpi yksityisellä sektorilla 1980-luvulla ja 1990-luvun alussa se oli yksi eniten sovelletuista järjestelmistä. Julkisella sektorilla tulosjohtamisjärjestelmän soveltamiseen tähtäävä kehitystyö aloitettiin valtioneuvoston päätöksellä vuonna 1988. Silloin valtiovarainministeriön johdolla asetettiin budjetoinnin ja tulohajauksen kehittämishanke, jonka tavoitteena oli uudistaa virastojen toimintamenojen budjetointia ja kehittää tulohajauksen apuvälineiksi tuloksellisuutta kuvaavia tunnuslukuja. Hanke toteutettiin vuosina 1988-1989 kokeiluna tulli-, patenti- ja rekisteri- sekä tie- ja vesirakennushallituksessa ja valtion tietokonekeskuksessa. Kokeilun tuloksena saatiin ensimmäiset kokemukset tulospalkkion soveltamisesta valtionhallinnossa, valtion budjetin rakennetta väljennettiin ja kokeiluvirastoihin luotiin tulohajauksen perusedellytykset. Ensimmäiset virastot siirtyivät tulosjohtamiseen vuonna 1990 ja vuonna 1992 julkaistun valtionhallinnon rationalisoimishankkeen mietinnössä tulohajausjärjestel-

<sup>245</sup> Santalainen-Vuottilainen-Poranne-Nissinen 1981, 65.

<sup>246</sup> Santalainen-Vuottilainen-Poranne-Nissinen 1981, 65-67. Tavoitejohtamisen ja tulosjohtamisen teoriataustasta sekä määritelmien erilaisuudesta on ristikkäisiä käsityksiä. Toiset (haastattelemani johtamisteorioiden soveltaajista/kehittäjistä) olivat sitä mieltä, että ero tavoite- ja tulosjohtamisen välillä on pelkästään semanttinen. Tulosjohtaminen on tavoitejohtamisjärjestelmä 1980-luvun termein. Toiset korostivat johtamisjärjestelmien teorioihin sisältyvien painotusten eroa: tulosjohtaminen lähtee tulosten saavuttamisesta, tavoitejohtaminen tavoitteen asettamisesta (suunnittelusta). Keskeisimmäksi eroksi todettiin tulosjohtamisen korostama palkitseminen, tulospalkkio, mikä ei sisällynyt tavoitejohtamiseen tai sitä ei ainakaan sovellettu tavoitejohtamisjärjestelmän yhteydessä. Tulospalkkion on viimeaikaisissa tutkimuksissa todettu myös olevan tehokas johtamismenetelmä (Helsingin Sanomat 3.11.1992). Johtamisen "henkilökeskeisyyden" vuoksi tulosjohtamisen yhteydessä tullaan luultavasti ajautumaan samantapaiseen käsiteläisiin kuin tavoitejohtamisen yhteydessä. Tulosjohtamisessakin korostetut johtamisen peruselementit suunnittelu, toteutus, seuranta antavat mahdollisuuden monenlaisiin painotuksiin ja sen mukana monenlaisen tulosjohtamisen määrittelyyn.

män kehittäminen mainitaan valtionhallinnon tehokkuuden nostamisessa keskeiseksi tavoitteeksi.<sup>247</sup>

## 4 TIE- JA VESIRAKENNUSHALLITUKSESTA TIELAITOKSEKSI

### 4.1 Toiminnottainen johtaminen

Tyytymättömyys vuoden 1975 asetusmuutokseen aiheutti TVH:ssa paineita organisaation toiminnan ja rakenteen tarkistamiseen. Hallinto-osastolla aloitettiin laitoksen työjärjestyksen tarkentaminen jo vuoden 1976 lopussa. Ensimmäinen luonnos uudesta työjärjestyksestä annettiin vuonna 1978. Tarkistusten jälkeen TVH:n kollegio hyväksyi sen 28.4.1980.<sup>248</sup>

Uutta työjärjestystä aikaisemmin hallinto-osasto laati julkaisun nimeltä "Tie- ja vesirakennuslaitoksen johtaminen ja organisaatio 1978". Sen tehtävä oli täydentää laitoksen asetusta ja työjärjestystä sekä ennen kaikkea antaa ajan tasalla olevaa tietoa laitoksen organisaatiosta. Siten julkaisun perimmäinen tarkoitus ei ollut muuttaa laitoksen organisaatiota vaan kuvata tilannetta, jossa TVL:n organisaatio oli vuonna 1978.<sup>249</sup> "Tie- ja vesirakennuslaitoksen hallinto ja johtaminen" -julkaisusta alettiin käyttää nimitystä TVL:n organisaatiokäsikirja.<sup>250</sup>

Käsikirja sisälsi KEHTO-projektissa hahmoteltuja ideoita organisaation toiminnasta. Sen mukaan organisaatiolta tuli edellyttää toiminnallisuutta, joka tarkoitti:

1. järkevää työnjakoa ja eri alojen asiantuntijoiden yhteistyötä
2. mahdollisimman suoraa ja välitöntä viestintää eri organisaatiotasojen ja yksiköiden välillä.

<sup>247</sup> Komiteanmietintö 1992:28, 3; Taipale 1988, 7-8; Tie- ja vesirakennuslaitoksen vuosikertomus 1988, 37; Tie- ja vesirakennuslaitoksen vuosikertomus 1989, 31; Kolu 1991, 11.

<sup>248</sup> TIEHA/A1.II:11.2, TVH osastoille, piireille, Saminaan kanavan kanavakonttorille ja TVH:n henkilöstöneuvostolle 20.7.1978; TIEHA/A1.II:11.2, TVH liikenneministeriölle 28.4.1980.

<sup>249</sup> Julkaisu ja siinä esitetty toiminnoittainen johtaminen otettiin laitoksessa vastaan ristiriitaisesti. Toisten mielestä organisaatio toimi ja sen tuli toimia juuri julkaisussa kuvatulla tavalla. Toisten näkemysten mukaan kuvaus ei vastannut sen hetkistä tilannetta eikä heidän mielestään julkaisussa tavoiteltu organisaatiomalli ollut myöskään toimiva. Ristiriita selittyy paljolti piirien ja TVH:n osastojen itsenäisellä asemalla sekä laitoksen johtajien henkilökohtaisten näkemysten eroavaisuuksilla. Näkemyserot ilmenivät myös haastattelemini henkilöiden kuvauksissa toiminnottaisen johtamisen ajasta.

<sup>250</sup> Tie- ja vesirakennuslaitoksen johtaminen ja organisaatio 1978, 5; Leskinen Matti, Valtionhallinnon kehittämiskeskus, haastattelu 28.8.1992.



Lisäksi organisaation tuli joustaa niin, että se mukautui tavoitteiden ja toiminnan painopisteiden muutoksiin.<sup>251</sup>

Tavoitteiden saavuttamiseksi TVH:n ja piirien organisaatioiden rinnalle hahmoteltiin koko laitoksen kattava sekä keskushallinnon ja piirien organisaatiot yhdistävä TVL:n toiminnallinen organisaatio. Toimintoina olivat suunnittelu, rakentaminen ja kunnossapito sekä aputoimintoina hallinto- ja talous. Organisaatio sisälsi laitos-, toimintosektori- ja toimintotasot, ja ne jakautuivat johto-organisaatioiden osalta yli- ja yleisjohtoon. Johto-organisaatiot jaettiin myös TVH:ssa ja piireissä samalla tavalla. Ylijohto oli käytännössä yksikön (laitos, osasto, toimisto, piiri, toimiala) johtaja<sup>252</sup>, jolle kuului ylin päätösvalta. Yleisjohto toimi kullakin tasolla johtoryhmänä, jonka puheenjohtajana oli yksikön johtaja. Yleisjohdon tehtävä oli neuvotella ja mahdollisuuksien rajoissa myös sopia ylijohdon myöhemmin tekemästä päätöksestä. Yleisjohdossa siis yksikön päällikköä alemman johtajiston oli mahdollisuus tuoda mielipiteensä esiin ja siten vaikuttaa päätöksentekoon.<sup>253</sup>

Laitostason ylijohdon muodosti collegio<sup>254</sup>. Yleisjohto koostui pää- ja ylijohtajasta sekä piiri-insinööreistä ja Saimaan kanavan kanavapäälliköistä. Laitoksen yleisjohto poikkesi collegiosta siis siten, että piiritason jäsenet tulivat mukaan. Toimintosektoritaso rakentui TVH:n osastoista ja piirien toimialoista. Kunkin toimintosektorin johtaja (ylijohto) oli osastopäällikkö ja yleisjohto koostui osastopäällikön lisäksi toimistopäälliköistä ja piirin toimialapäälliköistä. Toimintotaso muodostui TVH:n toimistoista sekä piirien toimialoista ja jaostoista. Toiminnon johtajana oli toimistopäällikkö ja yleisjohtoon kuului toimistopäällikkö sekä piirin toimiala- ja jaostopäällikkö.<sup>255</sup> Kokonaisuudessaan Tie- ja vesirakennuslaitoksen johtaminen ja organisaatio 1978 -julkaisussa esitetty TVL:n, TVH:n ja piirien johto-organisaatiot ovat liitteessä 1.

Hahmoteltu toiminnallinen organisaatiomalli toteutti sille asetettuja tavoitteita. Yleisjohdosta muodostui asiantuntijaryhmä ja sen työskentely lisäsi TVH:n ja piirien yhteistyötä. Yleisjohtotyöskentelyn mukana suora tiedonvälitys luonnollisesti myös parani. Käytännössä mallin soveltaminen kuitenkin synnytti kielteiseksi koetun putkiorganisaation<sup>256</sup>, jossa toimija ohjausvaltasuhteet hämärtyivät. Tämä aiheutui lähinnä siitä, että

<sup>251</sup> Tie- ja vesirakennuslaitoksen johtaminen ja organisaatio 1978, 8.

<sup>252</sup> Ylijohto oli monijäseninen vain laitostasolla, jossa se koostui collegiosta.

<sup>253</sup> Tie- ja vesirakennuslaitoksen johtaminen ja organisaatio, 8, 16.

<sup>254</sup> TVH:n collegioon osallistuivat pääjohtaja puheenjohtajana ja jäsenenä ylijohtaja sekä osastopäälliköt. SA/n:o 721, 1439.

<sup>255</sup> Tie- ja vesirakennuslaitoksen organisaatio ja johtaminen, 16.

<sup>256</sup> Putkiorganisaatiolla tarkoitetaan mallia, jossa ylemmän organisaatiotason jäsenenä on "vastinkappale" alemmalla organisaatiotasolla ja käskyvaltasuhde on suora eikä esimerkiksi alemman organisaatiotason päällikön kautta.

toiminnottainen organisaatio edellytti tai mahdollisti osasto- ja toimistotasaisen piirin toimialojen ohjaamisen. Asetuksessa toimialojen ohjausvalta oli määritetty pelkästään piiri-insinööreille. Toiminnottaisen johtamisen ja asetukseen perustuvan johtamisen ristiriita tiivistyi piirien toimialatasolla pahimmassa tapauksessa ristiriitaisena ohjauksena. Toiminnottaisen johtamisen soveltamisesta piiritasolla aiheutuneista ongelmista on kaavakuva liitteessä 2.<sup>257</sup>

Vuonna 1980 uusitussa TVL:n työjärjestyksessä toiminnottaisen organisaation periaatteet näkyivät pelkästään osastopäällikön uusitussa tehtäväkuvausessa. Siinä osastopäällikköä veloitettiin huolehtimaan toimialaan kuuluvissa asioissa yhteistoiminnasta muiden osastojen, tie- ja vesirakennuspiirien, muiden viranomaisten, järjestöjen ja muiden sidosryhmien kanssa sekä seurata yhteiskunnan ja talouselämän kehitystä. Vuoden 1975 työjärjestykseen verrattuna uusi kohta oli piirien kanssa yhteistoiminnasta huolehtiminen. Muuten vuoden 1975 ja 1980 työjärjestykset ovat sisällöltään samankaltaisia. TVL:n organisaatiokäsikirjassa hahmoteltuja ylijä yleisjohdon tehtävämäärityksiä vuoden 1980 työjärjestyksessä ei ollut. TVH:ssa jatkettiin kuitenkin organisaatiokäsikirjassa kuvatulla linjalla eli valtiovarainministeriön ja liikenneministeriön hyväksymää työjärjestystä suhteellisen väljästi tulkiten.<sup>258</sup>

Toiminnottaisesta organisaatiosta tai toiminnottaisesta johtamisesta seuranneet ohjauksen ja tehtävien päällekkäisyydet olivat yksi syy sille, että TVH:ssa aloitettiin vuonna 1984 organisaation uudistaminen. Samalla toiminnottainen organisaatiomalli ja toiminnottainen johtaminen terminä jäivät vähitellen taka-alalle. Monet organisaatiokäsikirjassa kuvatut toimintamallit kuitenkin säilyivät, kuten esimerkiksi eri organisaatiotasolla käydyt neuvottelupäivät.<sup>259</sup>

Toiminnottaisen johtamisen aika on kiinnostava välivaihe tielaitoksen johtamisen historiassa. Sen syntytausta on KEHTO-projektin toteuttamisen yhteydessä koetuissa pettymyksissä. Organisaatiokäsikirjaan kirjattiin ohjeelliseksi normiksi monet toimintamallit, joita valtiovarainministeriö ja liikenneministeriö eivät olleet hyväksyneet virallisiin asetuksiin ja työjärjestyksiin. Epävirallisuutensa vuoksi toiminnottainen johtaminen tarjosi hedelmällisen maaperän erilaisille tulkinnoille TVL:n johtamisen "oikeasta" linjasta. Karkeasti yleistäen linjoja tai laitoksessa vaikuttaneita fraktioita oli kaksi, organisaatiokäsikirjaan nojautuva toiminnottaisen johtamisen linja sekä asetuksiin ja työjärjestyksiin nojaava linja.

<sup>257</sup> Saisto, Jarkko, haastattelu 22.7.1992, tiehallitus; Ikonen, Pentti, haastattelu 12.8.1992, Oulun tiepiiri; Leskinen, Matti, haastattelu 28.8.1992, Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Toiminnottaisen johtamisen aiheuttamat ohjausvallan hajanaisuus näkyi mm. tavoitteiden asettamisen moniportaisuutena. TVH:n ja TVL:n toimintaa säätelivät TVL:n johdon suunnittelemat laitostasoiset tavoitteet, toimintojen johdon asettamat toiminnon tavoitteet sekä piirien ja TVH:n omat tavoitteet.

<sup>258</sup> Tie- ja vesirakennuslaitoksen työjärjestys 1975, 5; Tie- ja vesirakennuslaitoksen työjärjestys 1980, 4.

<sup>259</sup> TIEHA/Hallinto-osaston kokoelmat, TVH:n organisaatiotyöryhmän kokousmuistio 9.11.1984.



Tilanne selkeytyi 1980-luvun loppupuolella, jolloin asetukset ja työjärjestykset muuttuivat väljemmiksi. Samalla TVL:n johtamista alettiin kehittää uudesta näkökulmasta. Perusteena eivät enää olleet asetukset tai vallitsevan tilanteen kuvaus vaan visio. TVL:n kehittämisen ensimmäinen visio syntyi vuoden 1988 organisaatiouudistuksen yhteydessä.

#### 4.2 Vuoden 1988 organisaatio

Liikenneministeriö asetti TVH:n aloitteesta 10.10.1984 työryhmän valmistelemaan TVH:n organisaation uusimista. Organisaatio- ja asetusluonnoksen lisäksi työryhmän tuli selvittää asiaryhmät ja tehtävät, jotka oli mahdollista siirtää TVH:lta piireille. Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus pelkästään TVH:n organisaatiosta. Piirien organisaatiota alettiin kehittää vuoden 1984 lopussa valmistuneen piirien organisaatiomalli (POM) - työryhmän esityksen pohjalta.<sup>260</sup>

Vanhan organisaation keskeisimmiksi ongelmiksi todettiin määrärahojen ja tienpidon volyymin laskemisesta seurannut henkilöstön ylikapasiteetti, toimistojen liian suuri määrä ja niiden välisen yhteistyön kitkaisuus. Johto-organisaatiossa ongelmaksi koettiin kollegion asema. Kollegiotyöskentelyyn perustuva päätöksenteko oli muodostunut liian raskaaksi, eikä sen toiminta enää vastannut alkuperäistä ajatustaan. Käytännössä päätökset tehtiin jo johtoryhmissä. Kollegiosta ei uskottu sen tarpeettomuudesta huolimatta voitavan luopua. Kollegion lakkauttamisen arveltiin edellyttävän hallitusmuodon muuttamista, ja yhden viraston erillisratkaisun mahdollisuus oli työryhmän mukaan vähäinen. Toimivallan osalta suurimmaksi ongelmaksi todettiin ratkaisuvallan liiallinen keskittyminen liikenneministeriölle ja TVH:lle.<sup>261</sup>

Työryhmän työskentelyn lähtökohtana olivat Kalevi Sorsan IV-hallituksen ohjelmassa vuonna 1983 ja valtion vuoden 1985 tulo- ja menoarviossa esitetyt tavoitteet hallinnon kehittämisestä. Yleisiä hallinnon kehittämisen tavoitteita konkreettisemmän perustan organisaation uudistamiselle muodostivat TVH:n teettämät selvitykset ja nykytilakuvaukset, joista tärkeimmät sisältyivät TVL:n hallinnon tehokkuustyöryhmän (HAT-työryhmän) ja TVL:n tietojärjestelmiä koskevaan tutkimukseen (BSP<sup>262</sup>-tutkimus TVL:ssa). Molemmat tutkimukset tehtiin vuonna 1982.

Nykytilakuvauksissa todettiin, että TVL:ssa toimintaa ei ohjattu tarpeeksi suurina kokonaisuuksina. Tähän oli syynä ennenkaikkea johtajien tottumatomuus ja haluttomuus ryhmätyöskentelyyn. Siitä oli seurannut joustamattonta reviiriajattelua, jossa johtajat olivat pelkästään toimialansa edustajia

<sup>260</sup> TIEHA/Hallinto-osaston kokoelmat, TVH liikenneministeriölle 21.8.1984; TIEHA/Hallinto-osaston kokoelmat, Liikenneministeriö TVH:lle 10.10.1984; TIEHA/Hallinto-osaston kokoelman, TVH:n organisaatiotyöryhmän kokousmuistio 4.1.1985.

<sup>261</sup> TIEHA/Hallinto-osaston kokoelmat, Organisaatiotyöryhmän kokousmuistio 30.11.1984; TIEHA/Hallinto-osaston kokoelmat, Organisaatiotyöryhmän kokousmuistio 3.5.1985.

<sup>262</sup> BSP = Business systems planning.

ja jonka vuoksi kokonaiskuvan hahmottaminen oli vaikeaa. Selvityksessä todettiin myös, että tavoitejohtamisen keskeiset piirteet eivät olleet vielä toteutuneet. Johdon asettamiin tavoitteisiin ei sitouduttu tulosvastuullisesti eikä seuranta aiheuttanut toimenpiteitä.<sup>263</sup>

Tulevaisuuden näkymien hahmotteluissaan organisaatiotyöryhmä lähti siitä, että 1980-luvun lopulla tienpidon painopiste tuli siirtymään päätieverkolle ja taajamien liikenneongelmat tulivat entisestään lisääntymään. Organisaattorisesti tämä merkitsi paineita etenkin suunnittelun lisäämiselle. Tämän vuoksi suunnittelun osuus tienpidossa tuli lähes kaksinkertaistaa, jotta taajamien liikenneongelmat saataisiin vähenemään ja jotta suunnittelussa pystyttäisiin aikaisempaa paremmin ottamaan huomioon yhteiskunnan, tienkäyttäjien ja liikenneympäristön tarpeet. Koska tienpidon määrärahoihin ei ollut odotettavissa huomattavia muutoksia, suunnittelun osuuden kasvu edellytti kunnossapidossa ja rakentamisessa tuottavuuden parantamista. Tavoitteeksi asetettiin 1 %:n kasvu vuodessa. Tavoitteeseen pyrittiin urakointia lisäämällä ja hallintoa tehostamalla.<sup>264</sup>

Ulkoisten ja sisäisten tekijöiden hallinnon kehittämiseksi asettamien tavoitteiden toteuttamiseksi TVH:n organisaatiotyöryhmä hahmotteli viisi mallia, jotka erosivat toisistaan lähinnä osastojen lukumäärän suhteen. Vaihtoehto 1 perustui TVH:n organisaatiotyöryhmän omiin selvityksiin sekä piireistä ja osastopäälliköiltä saatuihin kannanottoihin. Osastoja vaihtoehdossa 1 oli viisi. Vaihtoehdot 2-4 perustuivat vaihtoehdosta 1 annettuihin muutosehdotuksiin ja työryhmän eriäviin mielipiteisiin. Vaihtoehdossa 2 osastoja oli kuusi, vaihtoehto 3:ssa viisi ja vaihtoehto 4 perustui neljään osastoon. Vaihtoehdossa 5 tarkasteltiin Ruotsin tielaitoksessa vuoden 1986 alussa toteutetun organisaatiouudistuksen periaatteiden soveltumista Suomen olosuhteisiin. Ruotsin organisaatiossa maa jaettiin kolmeen alueeseen, joiden johdossa olivat alueiden piirejä johtavat aluepäälliköt. Työryhmä totesi heti Ruotsin malliin perustuvaa organisaatiomallia hahmotellessaan, että se ei sellaisenaan soveltunut suomalaiseen hallintoon. Sen sijaan vaihtoehdossa 5 toteutettiin ajatus, jossa koko maan piirihallinto tulkittiin yhdeksi alueeksi ja jonka tietuotannon koordinointi kuului ylijohtajalle. Osastoja vaihtoehto 5:ssä oli kuusi.<sup>265</sup>

Työryhmän lopullinen organisaatioehdotus perustui vaihtoehtoon 1. Muut vaihtoehdot hylättiin siksi, että osastoista muodostui liian suuria ja hajanaisia. Erityisesti suunnittelun hajaantuminen useaan osastoon haluttiin estää. Työryhmän ehdotuksessa TVH jakautui hallinto-, talous-, suunnittelu-, tuotanto- ja vesitieosastoon. Osastojen lukumäärä siis väheni yhdellä, kun vuoden 1975 organisaatiossa olleet rakennus- ja käyttöosastot yhdistettiin

<sup>263</sup> TIEH/Hallinto-osaston arkisto: Johdon neuvottelupäivien PK:t ym. sekalaista, HAT-työryhmän toiminnan nykytilan kuvaus- ja analyysi, 5-7, 10. Tie- ja vesirakennushallituksen organisaatiotyöryhmän mietintö 1985, 1-2,4; BSP-tutkimus TVL:ssa 19.4-4.6.1982, 1, 11.

<sup>264</sup> Tie- ja vesirakennushallituksen organisaatiotyöryhmän mietintö 1985, 6-7.

<sup>265</sup> TIEHA/Hallinto-osaston kokoelmat, TVH:n organisaatiotyöryhmän kokousmuistio 18.10.1985; Tie- ja vesirakennushallituksen organisaatiotyöryhmän mietintö 1985, 28-29, 38-43.



tuotanto-osastoksi. Toimistojen lukumäärä vuoden 1975 organisaatioon verrattuna väheni kahdeksalla, 25:stä 17:ään. Toimistojen määrän vähennyksellä pyrittiin erityisesti tehtävien päällekkäisyyden poistamiseen. Henkilöstöä osasto- ja toimistouudistukset vähentäisivät vuoteen 1990 mennessä 75:llä. 18.12.1985 liikenneministeriölle luovutettu organisaatiomalli on liitteessä 3.<sup>266</sup>

Johto-organisaation osalta suurimmat muutokset sisältyivät ylijohtajan asemaan. Työryhmä ehdotti, että ylijohtajajärjestelmää muutettaisiin siten, että TVL:ssa olisi yhden sijasta kaksi ylijohtajaa, jotka olisivat talous- ja tuotanto-osastojen päällikköjä. Tällä tavalla korostettaisiin tiepolitiikan ja rahoituksen suunnittelusta vastaavan talousosaston sekä rakentamisesta ja kunnossapidosta vastaavan tuotanto-osaston keskeistä asemaa uudessa organisaatiossa. Pääjohtajan sijaisena toimisi toinen ylijohtaja tai joku muu pääjohtajan esittämä henkilö. Sijaisen nimittäisi liikenneministeriö.<sup>267</sup>

Kollegion asemaan TVH:n ylimmän päättävällän haltijana organisaatioehdotuksessa ei puututtu. Pääjohtajan tehtäviin ehdotettiin lisättäväksi laitoksen ulkoisesta tiedotuksesta, kansainvälisen toiminnan koordinoinnista sekä johtamisjärjestelmien ja organisaation kehittämisestä vastaaminen. Laitoksen johtoryhmän roolia haluttiin vahvistaa siten, että työjärjestykseen oli sisällytettävä määräykset johtoryhmän kokoonpanosta ja keskeisimmistä johtoryhmässä käsiteltävistä asioista. Johtoryhmä oli edelleen pelkästään asioita valmisteleva elin.<sup>268</sup>

TVH:n organisaatiotyöryhmä ja samaan aikaan toiminut hallinnon hajauttamiskomitea koostuivat osittain samoista jäsenistä. Tämä näkyi luonnollisesti yhtenevinä periaatteina organisaation rakenteen ja toimivallan jaon kehittämisessä. Myös TVH:n organisaatiotyöryhmän ehdotuksessa tehtäviä ja toimivaltaa siirrettiin piireille kaikilla tienpidon osa-alueilla. Toimivallan siirroilla piireistä pyrittiin muodostamaan tulosvastuullisia<sup>269</sup> tuotantoyksiköitä, jotka voivat toimia vapaasti tie- ja vesitiepolitiikan, tavoitteiden, normien ja yleisohjeiden puitteissa. TVH:n ohjauksen oli painotettava suunnitteluun ja laitoksen tavoitetilojen määrittelyyn sekä erityisesti päätieverkkoon ja suuriin hankkeisiin. TVH:n sisäisestä toimivallanjaosta ehdotukseen ei sisällynyt merkittäviä muutoksia.<sup>270</sup>

Ministeriön ja keskusviraston työnjaon kehittämisessä työryhmä ei ollut hallinnon hajauttamiskomitean kanssa samoilla linjoilla. TVH:n organisaatiotyöryhmän ehdotuksessa valtaa haluttiin hajauttaa myös ministeriöstä

<sup>266</sup> Tie- ja vesirakennushallituksen organisaatiotyöryhmän mietintö 1985, 44-45, 47-49, 56.

<sup>267</sup> Tie- ja vesirakennushallituksen organisaatiotyöryhmän mietintö 1985, 52-54.

<sup>268</sup> Tie- ja vesirakennushallituksen organisaatiotyöryhmän mietintö 1985, 51-54.

<sup>269</sup> Mietinnössä ei käytetä termiä tulosvastuullinen, vaan "tavoitteiden saavuttamisesta vastuullinen tuotantoyksikkö".

<sup>270</sup> Tie- ja vesirakennushallituksen organisaatiotyöryhmän mietintö 1985, 14-19.

alaspäin, kun komiteamietinnössä keskeisenä ajatuksena oli vallan keskittäminen ministeriöille. Liikenneministeriön valtaa haluttiin vähentää mm. työjärjestyksen vahvistamisen ja virkanimitysten osalta. Mietinnön henki oli kokonaisuudessaan sellainen, että siinä oletettiin vallan siirtyvän myös koko valtionhallinnon osalta ministeriöistä keskusvirastoille.<sup>271</sup>

Organisaatiotyöryhmän mietinnöstä pyydettiin lausunnot osastoilta, piireiltä, TVH:n ja TVL:n henkilöstöneuvostoilta sekä henkilöstöjärjestöiltä. Lausunnoissa suhtauduttiin kielteisesti osastojen yhdistämiseen ja niiden lukumäärän vähentämiseen. Varsinkaan käyttö- ja rakennusosaston yhdistämistä ei hyväksytty. Kannanottoja perusteltiin lähinnä osastojen toiminnan erilaisen luonteen vuoksi. Johto-organisaation uudistamisessa kahden ylijohdajan nimittämistä ei pidetty sopivana, sillä se olisi aiheuttanut eriarvoisuutta ja tuotanto- ja talousosaston roolin liiallista korostumista. Tehtävien ja toimivallan siirtämiseen TVH:sta piireihin suhtauduttiin useimmissa lausunnoissa myönteisesti.<sup>272</sup>

Organisaatiomietinnöstä saatujen palautteiden perusteella TVH:n kollegio kokosi liikenneministeriölle lähetetyn lausunnon, jossa esitettyä organisaatiota pidettiin toteuttamiskelpoisena. TVH:n lausunnon mukaan se paransi piirien kokonaisuohjausta, siirsi tehtäviä ja päätösvaltaa piireille, korosti TVH:n roolia asiantuntija- ja palveluysikkönä sekä selkeytti TVH:n sisäistä työnjakoa. Kahden ylijohdajan nimittämistä ei kannatettu. Näiden muutosten jälkeen mietinnössä suositeltu organisaatiomalli oli TVH:n mukaan toteutettava sellaisenaan.<sup>273</sup>

Liikenneministeriöjohtoisesta työryhmätyöskentelystä ja TVH:n myönteisestä kannasta huolimatta organisaatiouudistus ei toteutunut työryhmän suunnittelemassa aikataulussa 1.3.1987. Tähän oli syynä lähinnä liikenneministeriön liikennetalousosaston kielteinen suhtautuminen mietinnössä esitettyihin ajatuksiin. Osaston lausunnon mukaan liikenneministeriön ja TVH:n välinen ohjaussuhde, piirien ja TVH:n vastuujako sekä laitoksen virkarakenne edellyttivät vielä lisäselvityksiä.<sup>274</sup> Liikennetalousosaston ehdotuksesta liikenneministeriö asetti 29.5.1986 uuden työryhmän jatkamaan TVH:n organisaation kehittämistä. Työryhmä otti nimekseen tie- ja vesirakennushallituksen organisaation kehittämistyöryhmä. Sen oli kiinnitettävä organisaatioehdotuksessaan erityistä huomiota TVH:n ja liikenneministeriön välisen ohjauksen tehostamiseen ja siinä oli huomioitava hallinnon hajauttamiskomitean tekemät ehdotukset.<sup>275</sup>

<sup>271</sup> Tie- ja vesirakennushallituksen organisaatiotyöryhmän mietintö 1985, 13-14.

<sup>272</sup> TIEHA/Hallinto-osaston kokoelmat, TVH:n osastojen, TVL:n piirien, TVL:n ja TVH:n henkilöstöneuvostojen sekä henkilöstöjärjestöjen lausunnot TVH:n organisaatiotyöryhmän mietinnöstä. Annettu 14.2.1986 mennessä.

<sup>273</sup> TIEHA/Hallinto-osaston kokoelmat, TVH liikenneministeriölle 17.2.1986.

<sup>274</sup> TIEHA/Hallinto-osaston kokoelmat, Neuvottelu TVH:n organisaatiouudistuksesta 2.5.1986; Loikkanen, Jouko, haastattelu 25.8.1992, tiehallitus.

<sup>275</sup> TIEH/Hallinto-osaston kokoelmat, Liikenneministeriö TVH:lle 29.5.1986.



Tie- ja vesirakennushallituksen organisaation kehittämistyöryhmän mietintö valmistui 31.10.1986. Siinä hahmoteltiin kolme vaihtoehtoa TVH:n mahdollisiksi organisaatioiksi. Vaihtoehto 1:n sisälsi hallinto-, suunnittelu-, tuotanto- ja vesitieosaston. Näiden lisäksi organisaatioon hahmoteltiin erillinen tienpidon palvelukeskus, jonka tehtävänä oli tuottaa TVH:lle ja piireille projektisuunnitelmia ja muita palveluja konsulttitoimintana. Palvelukeskuksella pyrittiin erityisesti erottamaan TVH:n hallinto ja tekniset palvelut toisistaan. Vaihtoehto 2 oli muuten sama kuin vaihtoehto 1, mutta palvelukeskuksen tehtävät sisällytettiin osastojen toimenkuvauksiin. Vaihtoehto 3 oli liikenneministeriön liikennetalousosaston alkuperäisen kannanoton mukainen organisaatiomalli, jossa rakennus- ja käyttöosastoja ei olisi yhdistetty tuotanto-osastoksi.<sup>276</sup>

Työryhmä suositteli toteutettavaksi organisaatioksi vaihtoehto 1:stä. Perusteluissa painotettiin sitä, että vaihtoehto 1:en mukaisessa organisaatiossa oli hallinnon hajauttamiskomitean hahmottelemien suuntaviivojen toteuttaminen mahdollista. Tie- ja vesirakennushallituksen organisaation kehittämistyöryhmän suosittelema organisaatiomalli on esitetty liitteessä 4.<sup>277</sup>

Tehtäväkuvauksensa mukaisesti työryhmä keskittyi tehtävien ja toimivallan jakoa koskeviissa ehdotuksissaan liikenneministeriön ja TVH:n välisiin siirtoihin. Kuten voi olettaa, työryhmä oli samoilla linjoilla kuin hallinnon hajauttamiskomitea. Liikenneministeriön mahdollisuuksia TVH:n ohjaamiseen oli ehdotuksen mukaan lisättävä. TVH:n organisaatio työryhmän ehdottaman tie- ja vesitiepolitiikan ohjauksen lisäksi liikenneministeriön ohjausvaltaa oli lisättävä mm. TVH:n toimintapolitiikassa, pitkän ja keskipitkän aikavälin suunnittelussa ja tavoitteiden asettelussa sekä piirikohtaisten määrärahojen jakamisessa. TVH:n tehtäväkuvauksessa korostettiin viraston roolia liikenneministeriön päätöksenteon valmistelijana ja TVL:n toiminnan kehittäjänä.<sup>278</sup>

TVH:n ja piirien tehtävien- ja toimivallanjaon kehittämiseksi ei työryhmän mietinnössä esitetty mitään uutta. Siinä hankekohtainen päätöksenteko pyrittiin siirtämään piireille ja piireistä oli muodostettava entistä selkeämpiä tulosvastuullisia yksiköitä.<sup>279</sup>

Tie- ja vesirakennushallituksen organisaation kehittämistyöryhmän mietinnöstä antoivat lausunnon valtiovarainministeriön järjestelyosasto,

<sup>276</sup> TIEHA/Hallinto-osaston kokoelmat, Liikenneministeriön liikennetalousosaston lausunto TVH:n organisaation uudistuksesta 2.5.1986; TIEH/Hallinto-osaston arkisto:C.O.4, Tie- ja vesirakennushallituksen organisaation kehittämistyöryhmän I osamietintö, 11-22.

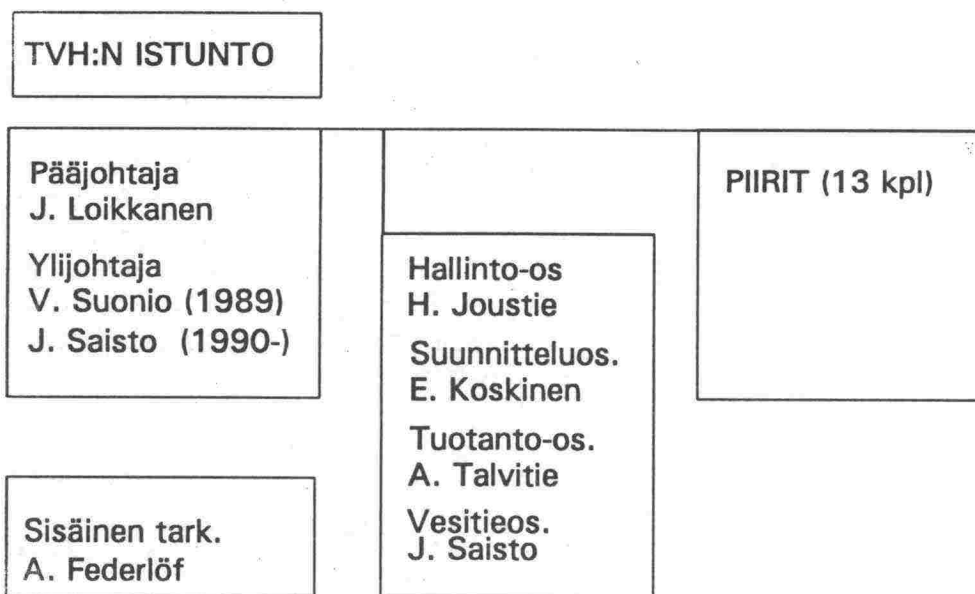
<sup>277</sup> TIEH/Hallinto-osaston arkisto:C.O.4, Tie- ja vesirakennushallituksen organisaation kehittämistyöryhmän I osamietintö, 22-23.

<sup>278</sup> TIEH/Hallinto-osaston arkisto:C.O.4, Tie- ja vesirakennushallituksen organisaation kehittämistyöryhmän I osamietintö, 7-8.

<sup>279</sup> TIEH/Hallinto-osaston arkisto:C.O.4, Tie- ja vesirakennushallituksen organisaation kehittämistyöryhmän I osamietintö, 9-10.

valtiovarainministeriön tulo- ja menoarvio-osasto, TVH sekä TVH:n henkilöstöneuvosto ja henkilöstöyhdistykset. Valtiovarainministeriön molemmat osastot ja TVH asettuivat kannattamaan työryhmän ehdotuksesta poiketen vaihtoehto 2:en mukaista organisaatiomallia, jossa tehtävät ja toimivalta jakautuivat lausuntojen mukaan vaihtoehto 1:stä selkeämpiin kokonaisuuksiin. Henkilöstöjärjestöt kannattivat pääasiassa vaihtoehtoa 3. Henkilöstöjärjestöt kannattivat siis tie- ja vesirakennushallituksen organisaatiotyöryhmän mietinnöstä antamiensa lausuntojen tapaan vaihtoehtoa, jossa osastojen määrä oli suurin.<sup>280</sup>

Lausuntokierroksen jälkeen työryhmä jatkoi työtään hahmottelemalla TVH:lle hallintoasetusluonnoksen vaihtoehdon 2 pohjalta. Asetusehdotus valmistui huhtikuussa 1987, jonka jälkeen asetus- ja organisaatioehdotus viimeisteltiin TVH:ssa. Yli viisi vuotta kestäneen valmistelun jälkeen TVL:n uudesta organisaatiosta annettiin asetus kesäkuussa 1988. Asetuksen mukainen organisaatio tuli voimaan 1.10.1988. Osastojen alaisia yksiköjä perustettiin 23.<sup>281</sup> Vuoden 1988 organisaatio on esitetty kuvassa 5.



Kuva 5: TVH:n organisaatio 1988 - 1990.<sup>282</sup>

Johto-organisaatiossa vuoden 1975 organisaatioon verrattuna tapahtui suurimmat muutokset osastotasolla. Osastopäällikköjen virkanimitys muuttui johtajaksi ja toimistopäälliköiden virat muutettiin apulaisjohtajan viroiksi. Samalla luovuttiin toimistopäälliköiden tehtävekeskeisistä

<sup>280</sup> TIEHA/Hallinto-osaston kokoelmat, Tie- ja vesirakennushallituksen organisaation kehittämistyöryhmän I osamietinnöstä pvm. 31.10.1986 annetut lausunnot.

<sup>281</sup> Leskinen 1987, 7.

<sup>282</sup> Valtiokalenteri 1989-1990.



työnkuvauksista ja siirryttiin vastuualuekuvauksiin. Muuten johto-organisaatio säilyi muuttumattomana. Ylin päättävävalta pysyi TVH:n istunnolla ja laitoksessa oli edelleen vain yksi ylijohtaja.<sup>283</sup>

Tehtävien ja toimivallan siirrot toteutuivat hallinnon hajauttamiskomiteassa ja TVH:n organisaatiota suunnitelleiden työryhmien ehdotusten mukaisesti lähinnä piirien osalta. Pääösvaltaa siirrettiin piireihin ja niistä muodostettiin tulosvastuullisia yksiköjä, joiden tuli toiminnassaan ottaa huomioon laitoksen politiikat, toimintalinjat ja normit. Piirien entistä itsenäisempää asemaa korostettiin myös vuoden 1988 organisaation kuvauksessa, jossa piirit eivät enää olleet osastojen alapuolella, vaan niiden rinnalla. TVH:n ja liikenneministeriön osalta vallan siirrot näyttävät tapahtuneen komitea- ja työryhmämietinnöistä huolimatta ministeriöstä virastoon päin. Virkanimityksissä valta siirtyi kokonaan TVH:lle pääjohtajan, ylijohtajan ja osastojen johtajien nimityksiä lukuunottamatta. Vuoden 1975 organisaatiossa nimitysvalta oli valtioneuvostolla tai liikenneministeriöllä toimistoinsinööriin saakka. Lisäksi laitoksen työjärjestyksestä päättäminen siirtyi kokonaisuudessaan TVH:lle. Samaan aikaan työjärjestyksen merkitys laitoksen toiminnan organisoinnissa myös lisääntyi, sillä asetuksen pykälät muuttuivat entistä väljemmiksi<sup>284</sup> ja osa aikaisemmin asetustasoisista määräyksistä siirrettiin työjärjestykseen mm. määräykset osastojen yksikkörakenteesta.<sup>285</sup>

Hallinnon hajauttamisen suuntaa ministeriöstä keskusvirastoon päin vahvistaa myös budjetin rakenteeseen tehdyt muutokset. 1980-luvun lopulle saakka TVH:n liikkumavara määrärahojensa suhteen oli pieni. Kaikki suurimmat menoerät oli momentoitu erikseen. Esimerkiksi vuoden 1980 budjetissa TVH:n käyttöön tulleet rahat jakautuivat hallintomenojen osalta kuudelle ja teiden rakentamisen ja kunnossapidon osalta viidelle momentille.<sup>286</sup> Vuoden 1988 budjetissa TVH:n liikkumavaraa lisättiin hallintomenojen osalta. Ne sisällytettiin muihin tienpitorahoihin. Seuraavana vuonna TVL:n rahoitus jakaantui kokonaisuudessaan enää kuudelle momentille, ja vuonna 1990 momentit vähenivät nykyiselle (vuonna 1992) tasolle eli viiteen<sup>287</sup>. Vuoden 1992 budjetissa momenttien sisäistä rakennetta vielä väljennettiin, jolloin mm. tielaitoksen valtaa tehdä

<sup>283</sup> SA 1988/n:o 579, 1341.

<sup>284</sup> Asetuksessa luovuttiin tehtäväluetteloista ja pää-, yli-, ja osaston johtajien sekä piiri-insinööriin tehtävät määriteltiin pelkästään yleisinä toimenkuvauksina. SA 1988/n:o 579, 1341.

<sup>285</sup> SA 1988/n:o 579, 1340-1342; TVL:n työjärjestys, voimassa 1.10.1988 lähtien, 1-4.

<sup>286</sup> Valtiopäivät 1979, Asiakirjat A1, Hallituksen esitykset 57, 417-420. Momenttilukumäärään eivät sisälly Saimaan kanavan ja vesiteidenpidon määrärahat.

<sup>287</sup> Vuoden 1991 budjetissa momentit jakautuivat: yleisten teiden perustienpito, talonrakennukset, tieverkon kehittäminen, ulkopuolisille tehtävät työt, maa-alueiden hankinta ja tielain mukaiset korvaukset. Valtiopäivät 1990, Asiakirjat A3, Hallituksen esitykset 117, 360.

myöhempiä vuosia koskevia sitoumuksia lisättiin huomattavasti.<sup>288</sup> Budjetin momenttisidonnaisuuden väljentyminen yksi keskeinen syy oli tulosjohtamiseen liittyvien toimintamallien soveltaminen valtionhallinnossa. Laitos- ja virastokohtaiset tulostavoitteet sekä tulospalkkaus edellyttivät vallan siirtoa alaspäin ja joustavuutta palkkapolitiikkaan.

#### 4.3 Tulosjohtaminen tie- ja vesirakennushallitukseen

1970-luvun lopulla tavoitejohtamisen soveltaminen oli TVL:ssa edelleen lähtökuopissaan ja useimmissa yksiköissä tavoitejohtamiseen sisältyvien toimintamallien kehittäminen oli pysähtynyt. Laitoksessa oli myös yksiköitä, joissa tavoitejohtamisen soveltamista ei oltu edes aloitettu. Epäyhtenäiseen tilanteeseen oli syynä lähinnä se, että tavoitejohtamisen käynnistäminen ja kehittäminen oli perustunut yksikkökohtaiseen vapaaehtoisuuteen. Tilanteen epäyhtenäisyyttä lisäsi vielä se, että tavoitejohtaminen ja sen edellyttämät toimintamallit ymmärrettiin monella eri tavalla. TVH:n talousosaston päällikön Erkki Koskisen mukaan henki useimmissa yksiköissä oli sellainen, että "mehän jo hoidamme asioita tavoitejohtamisen mukaisesti, emme kylläkään niin monimutkaisesti, kuin tavoitejohtamisen opit edellyttäisivät". Tällaisia ilmaisuja käytettiin hänen mukaansa etenkin yksiköissä, joissa ei ollut tavoitejohtamisella minkäänlaista jalansijaa. Oulun piirin piiri-insinöörin Pentti Ikonen mielestä tavoitejohtaminen oli käsitetty useasti vain puolittain. Sitä pidettiin erillisenä tehtävänä, joka oli hoidettava muiden tärkeiden ja kiireellisten tehtävien lisäksi.<sup>289</sup>

Tavoitejohtamisen kanssa samanaikaisesti kehitettyihin suunnittelu- ja laskentajärjestelmiin laitoksessa oltiin tyytyväisiä. Niiden arveltiin olevan tarpeeksi kattavia ja vastaavan valtiovarainministeriön vuonna 1973 antamia ohjeita.<sup>290</sup> Suunnittelu- ja laskentajärjestelmien kehittyneisyys näkyi TVL:n yksikköjen soveltamassa tavoitejohtamisessa. TVL tavoitejohtamiselle oli ominaista tavoitteiden asettamisen ja niiden seurannan painottaminen. Tavoitejohtamisen johtamispuoli oli 1970-luvun lopulla pelkistynyt esimies ja alaeskusteluihin.<sup>291</sup>

Vuonna 1982 tehdyissä ongelmakeskeisissä nykytilakuvauksissa laitoksen soveltamasta tavoitejohtamisesta löydettiin edelleen suuria puutteita. Tavoitteiden suunnittelu ja tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien keinojen etsiminen eivät perustuneet nykytilan analyysihin. Tavoitteisiin sitoutuminen oli heikkoa, eikä havaitut poikkeamat tavoitteista aiheuttaneet toimenpiteitä. Tavoitteet jäivät useasti yksikkötasolle, jolloin ne olivat suurimmalle osalle henkilöstöstä vieraita. Yksikkötasoisia tavoitteita ei

<sup>288</sup> Valtiopäivät 1987, Asiakirjat A2, Hallituksen esitykset 50, 393-396; Valtiopäivät 1989, Asiakirjat A2, Hallituksen esitykset 106, 353-354; Valtiopäivät 1990, Asiakirjat A3, Hallituksen esitykset 117, 362; Valtiopäivät 1991, Asiakirjat A2, Hallituksen esitykset 57, 319.

<sup>289</sup> Herttua 1989, 42-43; Ikonen 1979, 2-3; Koskinen 1979, 8-9.

<sup>290</sup> Ikonen 1979, 2-3; Koskinen 1979, 8-9.

<sup>291</sup> Ikonen 1979, 2-3; Kankainen 1980, 110.



myöskään osattu soveltaa hanketasolla.<sup>292</sup> Useimpien nykytilakuvauksissa todettujen puutteiden taustalla oli se, että laitoskohtaisia tavoitteita<sup>293</sup> ei oltu määritetty. TVL:ssa sovellettu tavoitejohtaminen perustui organisaation alatasoilla ja yksiköittäin tehtyihin suunnitelmiin, jolloin johtamisen luonnollinen suunta oli kääntynyt. Organisaation alataso tuotti materiaalin suunnitelmiin tai tavoitteisiin, joiden toteuttamiseen laitoksen johdon oli keksittävä keinot. Tilannetta ryhdyttiin korjaamaan pääjohtajan johdolla, ja ensimmäiset laitoskohtaiset tavoitteet julkaistiin vuonna 1983.<sup>294</sup>

Tavoitteet laadittiin vuosiksi 1984-1986. Hallinnon avaintavoitteeksi (kehittämisen painopisteeksi) määritettiin tehokkuuden nostaminen. Johdon osalta tämä merkitsi kokonaisuuden huomioon ottavan sekä tulosvastuullisten toimintatapojen omaksumista. Organisaation toimivuuden parantamiseksi tavoitteeksi asetettiin yksiköiden roolien ja vastuualueiden selkiinnyttäminen. Toiminnan tehostamiseksi henkilöstöä pyrittiin vähentämään 60:lla henkilöllä vuoteen 1986 mennessä. Aikaisempien toimintasuunnitelmien ja vuosiksi 1984-1986 laadittujen laitosten tavoitteiden ero näkyi parhaiten juuri henkilöstöpolitiikassa. Toimintasuunnitelmissa henkilöstöpolitiikan kohdalla oli yleensä sanallinen maininta siitä, että henkilöstö määrä ei saanut kasvaa.<sup>295</sup>

TVL:n tuotannollisilla osastoilla laitoskohtaiset tavoitteet eivät merkinneet yhtä suurta uudistusta kuin hallinnossa. Niissä suunnitelmat olivat jo vuosia perustuneet mitattaviin tavoitteisiin. Uutena piirteenä oli, että tuotanto-osastojen toimintaa haluttiin keskittää avainalueelle. Vuosien 1984-1986 avainalue esimerkiksi tietuotannossa oli laadun parantaminen.<sup>296</sup>

Laitoskohtaiset tavoitteet jäntevoittivat TVL:n tavoitejohtamisjärjestelmää, ja vuonna 1986 tehdyssä nykytilakuvauksissa sen todettiin toimivan johtamisjärjestelmänä kaikilla organisaation tasoilla. Lisäksi tavoitteisiin sitoutuminen oli parantunut. Järjestelmän heikkoudeksi mainittiin, että tavoitejohtaminen oli edelleen monissa tapauksissa enemmän johtamismuoto kuin johtamistapa. Tavoitteet eivät olleet toiminnan perusta. Tavoitejohtamisen kehittämiseksi toivottiin järjestelmän keventämistä ja sisällöllisen puolen tarkistuksia esimerkiksi palkkapolitiikan osalta.<sup>297</sup>

<sup>292</sup> TIEH/Hallinto-osaston arkisto:TVH:n toiminta, Toiminnan nykytilan kuvaus ja analyysi marraskuussa 1982, 9-10; Herttua 1989, 44-45.

<sup>293</sup> Laitoskohtaiset tavoitteet erosivat laitoskohtaisista suunnitelmista siinä, että tavoitteet olivat luonteeltaan sitovia ja painottuivat tiettyihin avainalueisiin. Tavoitteet pyrittiin myös määrittelemään toimintasuunnitelmia tarkemmin.

<sup>294</sup> Kankainen, Jouko, haastattelu 4.8.1992, Espoo; Loikkanen, Jouko, haastattelu 25.8.1992, tiehallitus; Meller, Pentti, haastattelu 11.8.1992, Oulu.

<sup>295</sup> Silvenius 1984, 2-3.

<sup>296</sup> Silvenius 1984, 4.

<sup>297</sup> TIEH/Hallinto-osaston arkisto:JOKE 1986, Tielaitos ja tavoitejohtaminen; Tie- ja vesirakennuslaitoksen toimintakertomus 1986, 35.

Vuonna 1987 TVL:n tavoitejohtamisjärjestelmän kehittäminen jatkui tulosjohtamisesta esitettyjen teorioiden ja tulosjohtamistermistön pohjalta. Uutta johtamisjärjestelmää alettiin muovata kahden työryhmän voimin. Ryhmien työn tuloksena julkaistiin toukokuussa 1988 ns. visio 1992, joka sisälsi laitoksen toimintatapojen ja organisaation kehittämistavoitteet vuoteen 1992 saakka. Toiminnanohjauksen kannalta vision keskeisin sisältö oli, että TVL:sta aletaan ohjata tulostavoitteiden avulla. Tulostavoitealueiksi valittiin tieliikenteen palvelujen tehokkuus, toiminnan tuottavuus ja toiminnan vaikuttavuus. Toiminnan tuottavuudessa mitattiin laitoksen sisäistä tehokkuutta ja toiminnan vaikuttavuudessa mitattiin laitoksen kykyä toteuttaa liikennepolitiikkaa sekä toisaalta vaikuttaa sen muotoutumiseen. Tavoitejohtamisesta saatujen kokemusten perusteella tulosten saavuttamiseen haluttiin kannustaa yksilö- ja yksikkötasolla. Lisäksi visiossa pidettiin tärkeänä, että koko henkilöstö oli tietoinen yksikölle ja laitokselle asetetuista tulostavoitteista sekä mikä oli yksilön rooli niiden saavuttamisessa.<sup>298</sup>

Tulosten saavuttaminen edellytti vision mukaan tulosityksikköorganisaatiota, jossa yksikön johtajalla oli riittävä ja aito valta toiminnan organisointiin. Vision organisaatioehdotuksissa laitoksen johto keskitettiin pääjohtajalle, jota avustivat osastojen johtajat oman vastuualueensa osalta. Tiepiirit olivat piirin johtajan johtamia tulosityksiköjä ja ne kuuluivat pääjohtajan alaisuuteen. Visio 1992:ssa esitettyihin organisaatioehdotuksiin verrattuna vuoden 1988 organisaatio oli vanhentunut jo voimaan tullessaan. Organisaation uusimisen lisäksi riittävä ja aito valta edellyttivät vision mukaan sekä valtion että laitoksen oman budjettirakenteen uusimista. Rahoitus oli annettava kokonaissummoina ja toimintaa rajoittavia jaotteluja oli vältettävä.<sup>299</sup>

Toiminnan ohjauksessa vision 1992 linjauksia alettiin toteuttaa välittömästi. Vuonna 1988 TVL meni mukaan valtiovarainministeriön käynnistämään virastojen budjetoinnin ja tulosohjauksen kehittämishankkeeseen. Samana vuonna aloitettiin myös tulospalkkauksen soveltaminen kokeiluna Turun, Kuopion, Keski-Pohjanmaan ja Lapin piireissä. Tielaitos siirtyi ensimmäisten valtion virastojen joukossa tulosjohtamiseen vuonna 1990. Samalla alettiin soveltaa tulospalkkausta, joka tielaitoksen tulosjohtamisen soveltajien ja kehittäjien mukaan oli uudistuksen keskeisin ero ja myös parannus verrattuna laitoksessa sovellettuun tavoitejohtamiseen.<sup>300</sup> Toiminnan ohjauksen muuttuessa organisaatiota oli luonnollisesti uudistettava nopeassa tahdissa.

#### 4.4 Vuosien 1990 ja 1993 organisaatiouudistukset

Lokakuussa 1988 voimaan tullut TVL:n organisaatio uusittiin jo maaliskuussa 1990. Uudistuksessa vesitieosasto siirtyi merenkulkuhallituksen

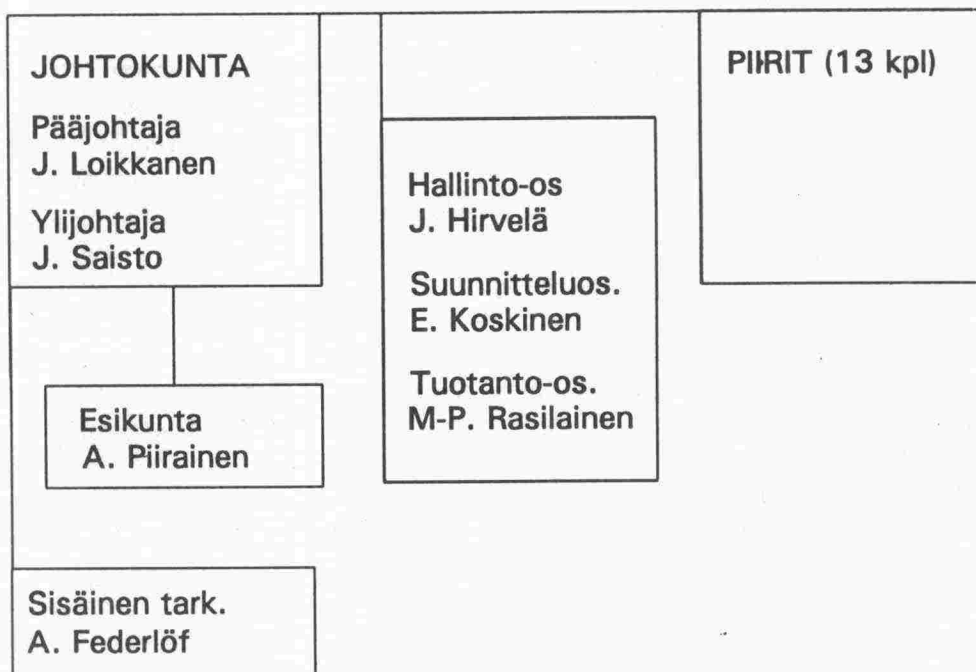
<sup>298</sup> Tie- ja vesirakennuslaitos 1992, 1-2, 4-5.

<sup>299</sup> Tie- ja vesirakennuslaitos 1992, 2-6.

<sup>300</sup> Loikkanen, Jouko, haastattelu, 25.8.1992, tiehallitus; Saisto, Jarkko, haastattelu 22.7.1992, tiehallitus; Silvenius, Anja, haastattelu 22.7.1992, tiehallitus; Ikonen, Pentti, haastattelu 12.8.1992, Oulun tiepiiri.



alaisuuteen ja kollegio korvattiin johtokunnalla. Samalla viraston ja laitoksen nimet muuttuivat tiehallitukseksi ja tielaitokseksi.<sup>301</sup> Vuoden 1990 organisaatio on esitetty kuvassa 6.



Kuva 6: Tiehallituksen organisaatio 1990 - 1993.<sup>302</sup>

1950-luvulta saakka komitea- ja työryhmätyöskentelyissä mukana kulkenut uudistus vesitieasioiden siirtämisestä pois laitoksen alaisuudesta toteutui, kun ministeriötasolla syntyi sopu merenkulkuhallituksen siirtämiselle kauppa- ja teollisuusministeriöstä liikenneministeriöön vuonna 1989.<sup>303</sup> Vesitieasioiden siirtyminen merenkulkuhallituksen alaisuuteen toteutti yhden visio 1992:ssa laitoksen johtamiselle asetetuista tavoitteista. Vision mukaan laitoksessa oli omaksuttava toimintarakenne, jossa laitos keskittyi vahvuuksiinsa<sup>304</sup>. Laitoksen vahva alue oli ollut maanteiden rakentaminen ja kunnossapitäminen ainakin vuodesta 1970 lähtien, jolloin vesistöosasto siirtyi vesihallitukseen. Vesitieosaston rooli tieliikenteeseen keskittyneessä laitoksessa oli ollut ongelmallinen. Liikennepoliittisesti ristiriitaa oli aiheuttanut se, että vesitiepolitiikkaa oli toteutettava kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuuteen kuuluvan merenkulkuhallituksen ohjelmien mukaan,

<sup>301</sup> SA 1990/n:o 126, 248.

<sup>302</sup> Valtiokalenteri 1990-1992.

<sup>303</sup> Seppinen 1992, 219-220.

<sup>304</sup> Tie- ja vesirakennuslaitos 1992, 2. Omille vahvoille aloille keskittyminen on yksi strategisen johtamismallin keskeisimpiä piirteitä. Strategista johtamista alettiin soveltaa yksityisellä sektorilla 1970-luvulla.

vaikka osasto kuului TVH:n ja liikenneministeriön alaisuuteen. Tekniseltä kannalta ongelma oli se, että vesiteiden rakentaminen ja kunnostaminen jouduttiin toteuttamaan osaksi tienpidon ehdoilla.<sup>305</sup>

Kollegiotyöskentelyn kehittäminen oli ollut myös useiden organisaatiouudistusten keskeinen aihe. Keskusvirastojen kollegioiden lakkauttamista ei kuitenkaan pohdittu ennen 1980-luvun loppua. TVH:ssa kollegio säilytti asemansa vielä vuoden 1988 organisaatiossa, mutta jo ennen organisaation voimaan tulemistä liikenneministeriö asetti työryhmän selvittämään mahdollisuuksia TVH:n kollegion korvaamiseksi johtokunnalla. Viimeinen este kollegion lakkauttamiselle poistui, kun vuonna 1989 valmistuneessa komiteamietinnössä todettiin, että hallitusmuoto ei edellyttänyt keskusvirastojen kollegiaalista päätöksentekoa.<sup>306</sup>

Vuoden 1990 organisaatiouudistuksessa toteutettu tielaitoksen johtokunta vastasi rakenteeltaan ja toimenkuvaltaan johto-organisaatiotoimikunnan komiteamietinnössä esitettyjä linjauksia. Johtokunnan toimikaudeksi määrättiin neljä vuotta. Johtokuntaan kuului puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi kuusi muuta jäsentä, joista kaksi edustivat tielaitoksen henkilöstöä. Tielaitoksen ensimmäisen johtokunnan kahdeksasta jäsenestä viisi on (vuonna 1992) laitoksen ulkopuolelta.<sup>307</sup>

Vuoden 1990 organisaatiota säättävässä työjärjestyksessä johto-organisaatiota muutettiin siten, että laitokseen perustettiin osastojen rinnalle esikunta. Sen tehtäväksi määrättiin mm. laitoksen tienpidon suunnittelun ja tulosehdotuksen kehittäminen, tutkimustoiminnan koordinointi, tulo- ja menoarvio- ja tulostavoite-esitysten tekeminen sekä tuloseurannasta ja johtokunnan sihteeripalveluista huolehtiminen. Esikunnan johtoon tuli ylijohtaja.<sup>308</sup>

Tammikuun 1993 alussa toteutettavassa organisaatiossa suurin osa tiehallituksen toiminnoista liikelaitostetaan. Tiehallitus jaetaan<sup>309</sup> keskushallinnoksi ja palveluyksiköiksi. Keskushallinnon muodostavat laitoksen johto ja sitä avustavat esikunta- ja tukiyksiköt. Henkilömäärä keskushallinnossa supistuu 100-120 henkilöön. Palveluyksiköt muodostuvat lähinnä entisistä osastoista. Niiden tehtävänä on tuottaa palveluita keskushallinnon ja tiepiirien tilauksesta. Palveluista veloitetaan omakustannushinta. Palveluyksiköiden henkilömääräksi arvioidaan 430 - 450. Palveluyksiköille on säädetty kahden vuoden siirtymäkausi, jonka jälkeen ne alkavat toimia

<sup>305</sup> Saisto, Jarkko, haastattelu 22.7.1992, tiehallitus.

<sup>306</sup> TIEH/Hallinto-osaston arkisto:C.O.4, Liikenneministeriö TVH:lle 31.5.1988; Komiteamietintö 1989:8, 66-67.

<sup>307</sup> SA 1990/n:o 129, 248-249.

<sup>308</sup> Tielaitoksen työjärjestys 2.3.1990, osat I ja II.

<sup>309</sup> Useat tässä mainitut uudistukset ovat toteutuneet tai juuri toteutumassa tämän tutkimuksen teon aikana.



tulosvastuullisesti ja niiden toiminnan laajuus määräytyy palvelujen kysynnän mukaan.<sup>310</sup>

Toimivallan osalta vuonna 1993 voimaan tuleva organisaatio jatkaa samaa linjaa kuin vuosina 1988 ja 1990 toteutetut organisaatiot. Piireistä tulee yhä itsenäisempiä tulosityksikköjä, joiden johdossa on tiejohtaja. Toimivaltaa siirtyy edelleen myös ministeriötasolta keskusvirastoon päin. Esimerkiksi nimitysvalta on siirtynyt uuden organisaation siirtymävaiheessa valtioneuvostolta tielaitokselle<sup>311</sup> muiden paitsi pää- ja yliohtajan osalta.<sup>312</sup>

1980-luvun lopun ja 1990-luvun alun nopeat muutokset tiehallituksen organisaatiossa ja johtamismenetelmissä ovat edellyttäneet sekä viraston johdolta että henkilöstöltä joustavuutta. Johdon osalta se on merkinnyt itsensä jatkuvaa kehittämistä. Henkilöstöltä joustavuutta on vaatinut ennenkaikkea mukautuminen tilanteeseen, jossa henkilöstömäärät ovat jatkuvasti laskeneet ja epävarmuus tulevaisuudesta on lisääntynyt. Näihin henkilöstöhallinnollisiin ongelmiin on tiehallituksessa haettu ratkaisua koulutusta sekä johdon ja henkilöstön yhteistoimintaa lisäämällä.

#### 4.5 Johtamiskoulutus ja virastodemokratia 1980-luvulta 1990-luvulle

Tavoitejohtamismenetelmien juurtumattomuuden vuoksi TVL:n johtamiskoulutuksessa vallitsi 1970-luvun lopulla sekalainen tilanne. Suunnittelu-, ohjaus- ja johtamisjärjestelmien erilaiset sovellutukset sekä erimielisyydet tavoitejohtamisen teorian tulkinnasta olivat turhauttaneet monet johtajat ja johtamisen kehittäjät. Yhä useampi alkoi olla sitä mieltä, että johtamista oli kehitetty ja johtajia oli koulutettu tarpeeksi. Oli aika jo välillä johtaakin. Kentältä kantautuneiden viestien perusteella TVH:n johto päätti koulutuspäällikkö Erkki Lahden ehdotuksesta, että vuosi 1980 rauhoitettiin johtamiskoulutuksen osalta aktiivisen arvioinnin ajanjaksoksi. Sapattivuoden aikana haluttiin tarkastella esimieskunnan tehtäviä ja niihin kohdistuvia ajankohdan vaatimia koulutuspaineita. Lisäksi pyrittiin löytämään johtamisen kehittämisen tulevaisuuden linjat ottaen huomioon laitoksen kehitysnäkymät ja yhteiskunnan muutokset.<sup>313</sup>

Johtamiskoulutuksen ja johtamisen kehittämisen tulevaisuuden linjaukset haluttiin perustaa avoimelle ja laitoksessa mahdollisimman laajasti käydylle keskustelulle. Keskustelufoorumiksi perustettiin toukokuussa 1980 TVL:n johtamiskoulutusta kehittävä julkaisu, jolle annettiin nimeksi POMO. Lehdessä käydyn keskustelun pohjalta oli tarkoitus tehdä johtopäätökset vuonna 1981 ja uusimuotoinen johtamiskoulutus pyrittiin aloittamaan

<sup>310</sup> Valtion keskushallinnon rakenne, toiminta ja resurssit, 148; Silvenius, Arja, haastattelu 22.7.1992, tiehallitus.

<sup>311</sup> Vuoden 1993 alussa voimaantulevassa organisaatiossa luovutaan tiehallitus/ tielaitos jaosta. Tiehallituksesta tulee tielaitoksen keskusyksikkö.

<sup>312</sup> SA 1992/n:o 52, 116.

<sup>313</sup> Erkki Lahden kokoelmat, Koulutus jaoston muistio pääjohtajalle 16.11.1979; POMO 1/1980, 2.

vuonna 1982. POMO-lehtiä julkaistiin kesään 1981 mennessä kuusi kappaletta. Niiden palstoilla käyty keskustelu, joka kattoi laitoksen kaikki johtamistasot, vahvasti kuvaa johtamisjärjestelmätilanteen sekalaisuudesta. Suurimmiksi heikkouksiksi POMO-lehden ongelmakeskeisessä keskustelussa todettiin uudistusten nopea tahti, jolloin teorioiden soveltamiseen käytännön työssä ei ollut jäänyt aikaa. Johtamista ohjaavat järjestelmät olivat myös muodostuneet raskaiksi. Laitoksen toimintalinjoja ja -ohjeita määriteltiin liian monessa yhteydessä, jolloin kentällä ei aina tiedetty, mitä piti noudattaa. Ongelmia aiheutti lisäksi ristiriitaisuudet käsitteiden sisältöjen tulkinnoista.<sup>314</sup>

Ylimmän ja keski johdon osalta TVH:n tuottamassa johtamiskoulutuksessa toiminnan uudelleen arvioinnin ja suunnittelun kausi jatkui vuoteen 1984. Vuosina 1982-1983 koulutus perustui kokonaisuudessaan laitoksen ulkopuolella järjestettyihin kursseihin. Käytetyimmät koulutuslaitokset olivat valtion koulutuskeskus, korkeakoulujen täydennyskoulutuskeskus ja liikkeenjohdon instituutti (LIFIM). Vuonna 1984 laitoksessa uudelleen aloitettu ylimmän johdon koulutus keskittyi suunnittelujärjestelmän käyttöönottoon ja parantamiseen. Tavoitteena oli hallinnon ulkoisen tehokkuuden ja sisäisen taloudellisuuden parantaminen. Koulutuksen alkuvaiheessa ongelmaksi johtamisen kehittämisessä todettiin se, että ei ollut olemassa soveltamiskelpoista perustietoa siitä, mihin suuntaan laitosta oli lähdeittävä kehittämään tai siitä, missä tilassa laitos parhaillaan oli. Tilanteen korjaamiseksi perustettiin työryhmä, jonka tavoitteena ensivaiheessa oli tuottaa suuntaviivat keski johdon koulutukselle.<sup>315</sup>

Samaan aikaan TVH:n kanssa johtamisen kehittämisprojekteja toteutettiin valtion rautateillä ja posti- ja telelaitoksessa, jolloin avautui mahdollisuus yhteistyöhön. Laitosten projektit yhdistettiin osittain valtiovarainministeriön rahoittamaksi johtamisen kehittämisohjelmaksi vuonna 1985. Ohjelman tarkoituksena oli tuottaa koulutukseen osallistuville yhteinen käsitteistö ja antaa metodiset valmiudet kehittämistyöhön myös pitkällä aikavälillä. Ohjelmassa sovellettiin kehittävästä työntutkimuksesta<sup>316</sup> lähestymistapaa, jolla pyrittiin lähentämään perinteisesti toisistaan etäällä olevia työn tutkimista, koulutusta ja käytännön kehittämistä.<sup>317</sup>

<sup>314</sup> POMO 1, 3; POMO 3, 10; POMO 4, 9; POMO 5, 5-6; POMO 6, 3.

<sup>315</sup> TIEH/Hallinto-osaston arkisto: JOKE 1985, Tie- ja vesirakennushallitus, johtamisen kehittämishanke 26.2.1985.

<sup>316</sup> Yrjö Engström jakaa kehittävästä työntutkimuksesta (tutkivan työn kehittämisen) -menetelmän viiteen vaiheeseen: 1) ilmiötason perehtyminen, jossa tutustutaan tutkittavaan alueeseen tai aiheeseen esim. asiantuntijahaastattelujen tai työhön osallistumalla, 2) analyysi, jossa analysoidaan tehtävään liittyvää teoriakenttää, 3) koulutusinterventio, jossa kehitetään tutkittavan aiheen lähikehityksen vaatimia uusia välineitä ja malleja, 4) työn aloitteellinen kehittäminen, jossa kehitettyjä välineitä ja malleja sovelletaan käytäntöön, 5) arviointi, jossa arvioidaan työkäytännöissä tapahtuneita muutoksia ja kehittämissyöklä. Engström 1985, 159-160.

<sup>317</sup> TIEH/Hallinto-osaston arkisto: JOKE 1985, Valtion rautateiden, Posti- ja telelaitoksen ja Tie- ja vesirakennuslaitoksen johdon koulutuksen kehittämishanke.



Konsulttipalveluna ostetun koulutusohjelman jälkeen johtamisen kehittäminen siirtyi laitoksiin. TVH:ssa vuonna 1985 asetetun ensimmäisen johtamisen kehittämis-ryhmän (JOKE-ryhmän) mietintö valmistui maaliskuussa 1986. Työryhmä ehdotti tutkivaan työn kehittämiseen (TUTKE) perustuvien mallien soveltamista johtamisen kehittämisessä. Seuraavassa vaiheessa työryhmän ehdotuksen mukaisesti kehittämistä jatkettiin lisäkokemuksen saamiseksi tutkivan työn kehittämiseen perustuvan koulutuksen soveltavuudesta eri tyyppisille kohderyhmille.<sup>318</sup>

JOKE -ryhmiin perustuvasta laitoksen johtamisen kehittämisestä muodostui ketju, joka jatkui vuodesta toiseen. Ryhmien työskentelyn sisältö muuttui laitoksessa tehtyjen ratkaisujen mukana. Esimerkiksi, kun laitoksessa tehtiin vuonna 1988 päätös tulosjohtamiseen siirtymisestä JOKE -ryhmien työskentelyn sisältö muuttui toiminnan tuloksellisuutta korostavaksi. Viimeinen JOKE -ryhmien työskentelyyn perustunut koulutusohjelma toteutettiin vuosina 1990-1991. Koulutuksen suoritti vuosina 1985-1991 kaikkiaan 41 johto- ja työryhmää, joiden keskipakko oli 7 henkilöä.<sup>319</sup>

JOKE -koulutuksen lisäksi tiehallituksessa toteutettiin useita muita koulutusohjelmia. vuosina 1988-1990 tulosjohtamiseen siirtymistä tuettiin tulosjohtamisen perusteet -koulutuksella, jonka kävi läpi kaikkiaan 1400 tielaitoslaista. Samaan aikaan pidettiin tulospalkkioseminaareja, jotka kohdistettiin laitoksen johdolle ja henkilöstön edustajille. Vuonna 1993 alussa toteutettavan tiehallituksen osastojen liikelaitostamista alettiin pohjustaa vuonna 1990 aloitetulla liiketaloudellisella koulutusohjelmalla. Tällä hetkellä (vuonna 1992) koulutusohjelmia on laajennettu johtamiskoulutuksesta johtajakoulutukseen. Vuonna 1990 aloitetussa ja edelleen jatkuvassa johtaja -projektissa panostetaan nykyisen johtajiston valmentamiseen visio- ja tuloskulttuuriin. Lisäksi projektissa pyritään luomaan tarkistetut perusteet, joilla tielaitoksen tulevat johtajat valitaan.<sup>320</sup>

Koulutuksen ohella 1970- ja 1980 -luvulla jatkettiin henkilöstön osallistumisjärjestelmien kehittämistä osana tiehallituksen johtamista. Vuodesta 1974 suunniteltu virastodemokratiajärjestelmä otettiin koko TVL:ssa käyttöön vuoden 1979 alusta. Uudenmaan, Turun ja Hämeen piireissä sekä TVH:n hallinto- ja vesiosastoilla järjestelmän soveltaminen aloitettiin kokeiluna jo vuonna 1978. Laitoksen johto toivoi virastodemokratian painottuvan yhteistyökomiteatyöskentelyyn, jolloin järjestelmä olisi toiminut ennenkaikkea johdon ja henkilöstön välisten erimielisyyksien sovitteluelimellä. Henkilöstön odotukset virastodemokratian suhteen olivat ristiriitaisia. Toiset olivat ehdottomasti sitä mieltä, että virastodemokratiaelimille oli annettava päätösvaltaa ainakin henkilöstöhallintoa koskeissa asioissa. Heidän mukaansa niin kauan kuin virastodemokratiaelimillä on pelkästään

<sup>318</sup> TIEH/Hallinto-osaston arkisto: JOKE 1985-1986, JOKE-ryhmä laitoksen johtoryhmälle 7.3.1986; TIEH/Hallinto-osaston arkisto:JOKE 1/1986, Johtamisen kehittämissanke, Työryhmän loppuraportti, 17.

<sup>319</sup> Matti Hermusen kokoelmat, Tulosjohtamiskoulutusmateriaali vuonna 1992.

<sup>320</sup> Matti Hermusen kokoelmat, Johtaja-projekti materiaali.

lausunto-oikeus, koko järjestelmä oli näennäisdemokratiaa. Toiset puolestaan olivat laitoksen johdon kanssa samoilla linjoilla. Lausunto-oikeus oli heidän mukaansa riittävä keino vaikuttaa asioihin ja tavoitteeksi oli otettava vaikutusmahdollisuuksien lisääminen asioiden valmisteluvaiheessa.<sup>321</sup>

Henkilöstöneuvosto ja laitoksen johto kokoontuivat ensikerran arvioimaan virastodemokratian tilaa syksyllä 1979. Henkilöstösuunnitteluiltpäiväksi ristityssä tilaisuudessa todettiin toiminnan olleen henkilöstöneuvostopainotteista ja yhteistyökomitean rooli oli jäänyt vähäiseksi. Virastodemokratiaelimet eivät olleet myöskään päässeet osallistumaan riittävästi asioiden valmisteluun laitoksen johdon myönteisestä suhtautumisesta huolimatta. Yhdeksi syyksi tähän todettiin vanhat toimintamallit. TVH:n ja piirien johdossa ei aina muistettu virastodemokratiaelinten olemassaoloa.<sup>322</sup> Järjestelmässä todettuja heikkouksia korjattiin vuonna 1980 uusitusssa virastodemokratiaohjesäännössä. Siinä selkeytettiin ohjeiden rakennetta ja täsmennettiin virastodemokratiaelinten toimenkuvia. Virastodemokratiajärjestelmän organisaatorakennetta ei muutettu.<sup>323</sup>

Käynnistysvaikeuksien jälkeen virastodemokratiajärjestelmä vakiinnutti asemansa 1980-luvun ensimmäisinä vuosina yhtenä osana TVL:n hallintoa. Henkilöstön osalta vaatimukset päätöksentekovallan saamiseksi vähenivät ja henkilöstön edustus kutsuttiin mukaan uudistusten valmisteluun. Myös henkilöstöneuvosto- ja yhteistyökomiteatyöskentelyn suhde tasaantui. Jo vuonna 1982 molemmat elimet kokoontuivat yhtä monta kertaa. Virastodemokratian aseman vakiintumisesta huolimatta järjestelmän heikkoutena säilyi sen eräänlainen epävirallisuus. Järjestelmä pohjautui pelkästään valtioneuvoston vuonna 1974 tekemään päätökseen, eikä sitä oltu vahvistettu lailla tai asetuksella. Tämä koettiin TVL:ssa ongelmaksi virastodemokratian alkuvaiheista saakka. Tilanne korjaantui vuonna 1988, jolloin annettiin laki virastoissa ja laitoksissa toteutettavasta yhteistoiminnasta. Yrityksien osalta lähes saman sisältöinen laki oli annettu vuonna 1978.<sup>324</sup>

Yhteistoimintalain mukana virastodemokratiajärjestelmä lakkautettiin. Lakkauttamista ei otettu virastodemokratian haitalliseksi koetusta byrokraattisuudesta huolimatta TVL:ssa vastaan kovinkaan innostuneesti, sillä siellä toisin kuin useimmissa muissa valtion virastoissa, järjestelmä oli toiminut. Johdon näkemyksien mukaan virastodemokratia oli tuonut uusia henkilöitä ja näkökulmia päätöksentekoon. Henkilöstön mukana olo oli

<sup>321</sup> Jokinen, Jukka, haastattelu 13.10.1992, Hämeen tiepiiri; Kettunen 1979, 2; VD:n aika, Tierumpu 10/1978.

<sup>322</sup> TIEHA/Hallinto-osaston kokoelmat: Virastodemokratia, Kokousmuistio henkilöstösuunnittelu iltpäivästä 23.8.1979.

<sup>323</sup> Tie- ja vesirakennuslaitoksen virastodemokratiaohjesääntö, elokuu 1980.

<sup>324</sup> SA 1978 II/n:o 725, 1655-1649; SA 1988/n:o 651, 1499-1503; Jokinen, Jukka, haastattelu 13.10.1992, Hämeen tiepiiri; Laitoksen henkilöstöneuvoston ja yhteistyökomitean toiminta toimikaudella 1981-1983, 1.



helpottanut uudistusten toteuttamista ilman selkkauksia. Henkilöstön osalta myönteisimpinä puolina pidettiin sitä, että laitoksessa oli tullut tavaksi käsitellä asioita yhdessä, tiedonkulku ja henkilöstöryhmien välinen yhteistyö oli parantunut ja henkilöstö oli päässyt mukaan uudistusten valmisteluun. Myönteisten kokemuksien ja virastodemokratian jatkuvan kehittämisen vuoksi lakiin perustuvaan yhteistoimintamenettelyyn siirtyminen oli tielaitoksessa vaivatonta. Lain mukana eivät esimerkiksi yhteistoiminnallisesti käsiteltävät asiaryhmät lisääntyneet. Näkyvimpänä erona uudessa järjestelmässä oli, että henkilöstön edustajia ei enää valittu vaaleilla, vaan henkilöstöryhmät pyrkivät sopimaan edustajastaan.<sup>325</sup>

## 5 HALLINNOSTA JOHTAMISEEN

Hallinnon kehittämisessä 1950- ja 1960-luvut olivat uusien ajatusten esittämisen aikaa. Valtionhallinnon toimivuutta alettiin arvioida tehokkuuden näkökulmasta. Perinteisen byrokraattisen hallintomallin tilalle alettiin rakentaa liike-elämästä saatujen ideoiden mukaisesti joustavampia malleja. Valtaa haluttiin hajauttaa ylhäältä alaspäin sekä koko valtionhallinnossa että virastojen sisällä. Hallinnon uudistamisessa valtiovarainministeriö otti johtavan roolin.

Tehokkuuden nostamiseen tähännyt valtionhallinnon kehittäminen alkoi vuonna 1955, jolloin valtiovarainministeriö asetti ensimmäisen "Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitea"-nimellä toimineen komitean. Valtionhallinnon uudistamiskomitean nimissä laadittiin vuosina 1958-1959 kaikkiaan yhdeksän mietintöä. Mietintöjen pohjalta valtiovarainministeriö antoi vuonna 1960 määräyksen, jossa virastoja kehoitettiin hajauttamaan valtaa alaspäin ja vähentämään kollegiaalista päätöksentekoa. Samaan aikaan valtiohallinnon organisaation uudistamiskomiteoiden kanssa työskenteli TVH:n organisaation uudistamista pohtinut komitea.

Samanaikaisesta toiminnastaan huolimatta valtionhallinnon organisaation uudistamiskomiteat ja TVH:n uudelleenjärjestämiskomitea olivat osittain eri linjoilla. Molemmissa mietinnöissä pidettiin toiminnan tehostamisen kannalta keskeisenä vallan hajauttamista, desentralisaatiota. Komiteoiden mietinnöissä desentralisaatio ymmärrettiin kuitenkin eri tavalla. Koko valtionhallinnon uudistamista pohtineessa komiteassa desentralisaatiolla valtaa haluttiin hajauttaa ylhäältä alaspäin, kun TVH:n uudelleen järjestämiskomitea pyrki hajauttamaan valtaa horisontaalisesti. Vuonna 1964 TVH:ssa toteutettu organisaatiouudistus noudatti pääosiltaan uudelleenjärjestämiskomitean mietintöä.

Vuoden 1964 organisaatiouudistus oli toisaalta jälkijättöinen ja toisaalta aikansa ilmentymä. Jälkijättöiseksi organisaatiouudistusta voi arvostella,

<sup>325</sup> Tie- ja vesirakennuslaitoksen virastodemokratiaohjesääntö, 11, 17-19; SA 1988/n:o 651, 1500-1501; Jukka Jokisen kokoelmat, Laitoksen yhteistyökomitean sihteeristön muistio (testamentti) 25.8.1989; Komiteamietinto 1982:17, 4-5; Jokinen, Jukka, haastattelu 13.10.1992, Hämeen tiepiiri; Loikkanen, Jouko, haastattelu 25.8.1992, tiehallitus; Silvenius, Anja, haastattelu 22.7.1992, tiehallitus.

koska se ei toteuttanut hallinnon kehittämisestä esitettyjä uusimpia linjauksia, vaan organisaatio jatkoi toiminta-ajatuksellisesti perinteisellä linjalla. Aikansa ilmentymäksi organisaatiouudistusta voi arvioida sen perusteella, että TVH:n tehtävät olivat sodan jälkeen kasvaneet nopeasti, jolloin organisaation laajentaminen oli välttämätöntä. Vallan hajauttamisella tai muilla toiminta-ajatuksellisilla uudistuksilla lisääntyneistä tehtävistä ei olisi pystytty selkiytymään. Tärkeämpää oli lisätä organisaation voimaa kuin tehokkuutta.

1950- ja 1960-luvulla tehtyjä komiteamietintöjä suurempi vaikutus TVL:n hallinnon kehittämisessä oli valtionvarainministeriön vuonna 1964 antamalla kustannuslaskennan yleisohjeella, jolla pyrittiin siirtämään virastot tavoitebudjetointiin. Ohjetta muokattiin TVL:lle sopivaksi sekä viraston sisällä että maarakennusta harjoittavien virastojen yhteiselimessä. Tavoitebudjetointijärjestelmän tavoitteena oli jo selkeästi tehokkuuden lisääminen. Suunnitelmallisuudella ja tavoitteellisuudella toimintaan haluttiin pitkäjänteisyyttä sekä varainkäytön että tienpidon osalta. Suunnitelmallisuuden lisääminen oli tärkeää myös siksi, että teiden rakentamisessa oli huomioitava aikaisempaa enemmän koko yhteiskunta.

Kustannuslaskennan yleisohjeista lähtenyt taloudellisuuden tarkkailu laajeni 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa laskentatoimeksi, joka sisälsi kustannuslaskennan lisäksi tavoitebudjetointiin liittyvän suunnittelujärjestelmän, hallinnollisen ja sisäisen kirjanpidon sekä raportoinnin. Kustannuslaskennan ja tavoitebudjetoinnin sijasta alettiin puhua laskenta- ja suunnittelujärjestelmistä.

1970-luvun alun hallinnon kehittämisen vuodet päättyivät vuosikymmenen puolivälissä valtion kassakriisiin. Valtiovarainministeriö halusi jälleen kiristää otettaan valtionhallinnon ohjaksissa. Kustannuslaskentaan ja tavoitebudjetointiin perustuvien suunnittelujärjestelmien kehittämisestä luovuttiin ja ministeriö alkoi korostaa vuosibudjetin merkitystä ainoana juridisesti pätevänä toimintasuunnitelmana. 1970-luvun puolivälissä luovuttiin myös vallan desentralisoimisen periaatteesta. Keskusvirastot haluttiin entistä tiukemmin ministeriöiden ohjaukseen ja virkamiesten toimenkuvissa korostettiin vastuukysymyksiä. Markku Temmes kuvaa kirjassaan "Julkinen johtaminen" 1970-luvun puoliväliä ajaksi, jolloin traditonaalinen hallintokulttuuri iski takaisin ja ensimmäinen yritys kytkeä suomalainen julkinen johtaminen virastojen tavoitteiden asettamiseen ja seurantaan epäonnistui.<sup>326</sup>

TVL:ssa valtionhallinnon kehittämisperiaatteiden muutokset aiheuttivat hämmennystä. KEHTO-projektissa laaditut suunnitelmat, jotka perustuivat 1960-luvun alussa esitettyihin hallinnon kehittämistavoitteisiin, eivät voineet toteutua 1970-luvun puolivälin hallintoilmastossa. Hallinnon uudistamisessa ei ollut enää tärkeää tehokkuuden nostaminen kuten TVL:ssa kuviteltiin, vaan tärkeämmäksi oli jälleen tullut normeihin ja niiden täyttämiseen perustuva toiminta.

<sup>326</sup> Temmes, Markku 1990, 113.



Valtiovaraniministeriön ja liikenneministriön kielteisestä suhtautumisesta huolimatta TVH:ssa jatkettiin vuoden 1975 organisaatiouudistuksen jälkeenkin hallinnon kehittämistä osittain KEHTO-projektin pohjalta. Suunnittelu- ja laskentajärjestelmiä sekä johtamismenetelmiä uudistettiin tavoitejohtamisen suuntaan, vaikka asetuksesta ja työjärjestyksestä tähän viittaavat kohdat jätettiin pois. Uutena piirteenä johtamiseen tuli 1960-luvulla esitettyihin ajatuksiin verrattuna henkilöstöhallinto. Johtajilta alettiin vaatia teknisen osaamisen ohella sosiaalisia taitoja, joilla johdon ja henkilöstön vuorovaikutus lisääntyi ja henkilöstön viihtyvyys työssään parani. Henkilöstöhallinnolle asetettuja tavoitteita alettiin toteuttaa johtamiskoulutuksella ja henkilöstön osallistumismahdollisuuksia lisäämällä.

1970-luvun lopulta alkanut valtion virastojen ja laitosten sisäisen hallinnon uudistamisen lama jatkui lähes koko 1980-luvun. Johtamis- ja suunnittelu-järjestelmien kehittäminen ja osittain myös toteuttaminen lopetettiin. Tänä aikana kiinnostus kohdistui ulkoiseen hallintoon, jossa tärkeimpiä kysymyksiä olivat ministeriöiden ja keskusvirastojen sekä keskusvirastojen ja väliasteenhallinnon välisten tehtävien ja toimivallan jako.

Keskusvirastojen osalta komiteoissa suositeltiin toimivallan ja tehtävien laajaa siirtoa sekä ministeriöihin että väliasteenhallinnolle. Keskusvirastoista oli komiteamietintöjen mukaan muodostettava asiantuntijayksiköjä, jotka toimivat ministeriöiden tiukassa ohjauksessa.

Virastojen ja laitosten sisäisen hallinnon kehittämiseen herätettiin jälleen 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa. Julkisen sektorin kiihtyvä kasvu ja 1990-luvun alussa alkanut taloudellinen lama pakottivat sekä virkamiehet että poliitikot etsimään keinoja hallinnon tehokkuuden nostamiseen. Vastaus ongelmiin näytti löytyvän tulosjohtamiseen perustuvasta organisaatiosta ja johtamisjärjestelmästä. Tulosjohtamiseen tarvittavat muutokset tehtiin nopeassa tahdissa.

Vuonna 1988 virastoja ja laitoksia veloitettiin suunnittelemaan toimintaansa ja talouttansa usean vuoden aikavälillä. Tämän mahdollistaneet budjetin rakenteen muutokset aloitettiin samaan aikaan. Vuonna 1988 aloitettiin valtioneuvoston päätöksellä myös ensimmäiset kokeilut tulosjohtamisjärjestelmän soveltamisesta valtionhallintoon. Kokeilujen jälkeen ensimmäiset virastot siirtyivät tulosjohtamiseen 1990-luvun alussa. Kaikkien valtion virastojen ja laitosten tulisi siirtyä tulosjohtamiseen Esko Ahon hallituksen päätöksen mukaan viimeistään vuosina 1994-1995.

TVH:ssa sisäisen hallinnon kehittäminen jatkui myös 1970-luvun lopulla ja 1980-luvulla, jolloin kehittämisen suhteen monessa muussa virastossa elettiin ilmeistä lamakautta. KEHTO-projektin tavoitteita pyrittiin toteuttamaan sekä organisaation että johtamismenetelmien osalta. Vuonna 1978 TVH julkaisi ns. organisaatiokäsikirjan, jossa pyrittiin kuvaamaan tilanne, jossa laitos oli johtamisjärjestelmänsä osalta. Samalla siihen kirjattiin epävirallisiksi ohjeiksi monia KEHTO-projektissa suunniteltuja toimintamalleja, joita valtiovarainministeriö ja liikenneministeriö eivät olleet hyväksyneet virallisiin asetuksiin ja työjärjestyksiin.

Organisaatiokäsikirjassa esitetyt ohjeet olivat siten osittain ristiriidassa asetukseen ja työjärjestyksen kanssa. Tämä aiheutti eriäviä käsityksiä laitoksen ja sen yksiköiden johtamisessa, mikä ilmeni pahimmillaan tehtävien ja ohjauksen päällekkäisyytenä ja ristiriitaisuutena.

TVH:ssa epäonnistuneeksi koettu vuoden 1975 organisaatio uudistettiin vuonna 1988. Uudistuksen valmistelu venyi TVH:n haluamaa aikataulua pitemmäksi. Neljässä vuodessa toteutettu uudistus ei toisaalta ollut hidastempoinen, jos sitä vertaa vuosien 1964 tai 1975 organisaatioiden valmisteluun. Syy vuoden 1988 organisaation syntymiseen valmiiksi vanhentuneena oli ennen kaikkea samaan aikaan alkaneessa valtionhallinnon nopeatahtisessa uudistamisessa.

TVH päivitti organisaatiotaan paremmin tulosjohtamiseen sopivaksi vuonna 1990 ja liikelaitostyyppiseen organisaatioon laitoksessa siirrytään vuonna 1993. Vuonna 1993 toteutettava organisaatiota voi pitää 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa alkaneen kehityksen huipentumana. KEHTO-projektissa laitoksen johtamisen menetelmäksi otettu tavoitejohtaminen toteutuu tulosjohtamisen muodossa. Organisaatioon kaivattu joustavuus ja projekteihin perustuvat toimintamallit toteutuvat tulosvastuullisten yksikköjen muodossa.

1980- ja 1990-luvun vaihteessa niin valtionhallinnossa kuin tiehallituksessa-kin toteutettiin pikavauhtia uudistukset, joita oli suunniteltu vuosikymmeniä. Tämä luonnollisesti pakottaa esittämään kysymykset, miksi uudistukset eivät toteutuneet silloin, kun niitä ensi kerran suunniteltiin ja toisaalta miksi ne on mahdollista toteuttaa juuri nyt.

Suurimpana tekijänä 1960-luvulla suunniteltujen uudistusten toteuttamisen siirtymiseen parilla kymmennellä vuodella eteenpäin oli perinteinen hallintokulttuuri, joka koostui sekä virkamiesten asenteista että valtionhallinnon rakenteesta. Useat virkamiehet eivät halunneet, mutta useasti eivät myöskään pystyneet omaksumaan tavoitejohtamisen edellyttämiä toimintamalleja. Liiketaloustieteeseen perustuvat johtamisopit olivat sekä ajatusrakenteeltaan ja kulttuuriltaan että käsitteistöltään vieraita. Asetuksiin nojautuneen saksalais-suomalaisen juristihallintokulttuurin vaihtaminen tavoitteisiin perustuvaan johtamiseen oli liian suuri uudistus toteutettavaksi vielä 1970-luvun aikana. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisessä harjoittama yhtenäispolitiikka, eli kaikki virastot samaan aikaan ja samassa tahdissa, oli lisäksi omiaan estämään uudistusten toteuttamista myös virastoissa, joissa uudistuksiin olisi löytynyt sekä halua että kykyä. Yksi tällainen virasto oli TVH.

Valtionhallinnon rakenteessa tavoitejohtamisen toteutumisen esteenä oli ennen kaikkea valtiovarainministeriön harjoittama jäykkä budjettipolitiikka. Niin kauan, kun valtiovarainministeriö päätti rahojen suuntaamisesta lähes hankkeen tarkkuudella, tavoitejohtamiseen perustuva toiminta ei ollut mahdollista. Virkamiehiltä puuttuivat keskeiset johtamisvälineet eli raha ja rahan mukana valta.



Puolueiden 1960-luvun lopulta lähtien kasvanut kiinnostus hallintoon suuntasi myös kehittämistä virastojen sisäisestä hallinnosta ulkoiseen. Puolueita luonnollisesti kiinnosti enemmän se, kuinka valta jakautui ministeriöiden ja keskusvirastojen välillä, kuin se kuinka asioita hoidettiin virastojen ja laitosten sisällä. Tämä näkyi erityisesti 1980-luvulla. Vallan ja ongelmanratkaisun problematiikkaa pohdittiin useissa komiteoissa, mutta sisäisen hallinnon osalta tyydyttiin toteamaan, että vuosina 1960 ja 1973 annetut periaatteet tehokkuuden nostamisesta ja laskentatoimen kehittämisestä olivat edelleen voimassa.

1990-luvun alkaessa sisäisen hallinnon kehittämisessä näyttävät olevan lähes kaikki edellä mainitut esteet poissa. Hallinnon kehittämiseen löytyy tahtoa sekä virkamiehiltä että poliitikoilta. Uusien menetelmien toteuttamiselle on myös taidollisesti paremmat lähtökohdat kuin 1970-luvun alussa. Esimerkiksi liiketaloustieteellisen termistön ja teorian puutteellinen osaaminen tuskin enää vaikuttaa uudistusten toteuttamiseen. Lisäksi tietokoneiden ansiosta laskentatoimen kehittämiselle ja soveltamiselle on nykyään huomattavasti paremmat mahdollisuudet kuin pari vuosikymmentä sitten. Virastojen ulkoinen ja sisäinen hallinto näyttävät olevan myös tasapainossa 1990-luvulle lähdeettäessä. Toimivaltaa on hajautettu alaspäin ja taitoa vallan käyttöön löytyy kaikilta tasoilta. Näin ei ollut esimerkiksi 1970-luvulla.

Markku Temmes on verrannut valtionhallinnon kehitystä vuorovesi-ilmiöön<sup>327</sup>, millä hän on tarkoittanut uudistusten ja taantumien vaihtelua. Ensimmäinen vuoksi ja luode elettiin hänen mukaansa 1960- ja 1970-luvuilla. 1960-luvulta alkanut kehityksen kausi hallinnon kehittämisessä vaihtui 1970-luvun lopulla taantumaksi. Vertauksen pätevyyden testaamiselle tulee 1990-luvulla mitä ilmeisimmin hyvä tilaisuus. Tällä hetkellä joka tapauksessa näyttää, että uudistuksilla on huomattavasti paremmat mahdollisuudet vakiinnuttaa asemansa kuin aikaisemmin.

Uudistusten vakiintumista ei näyttäisi ainakaan uhkaavan 1970-luvun lopun kaltainen taantuma, sillä nyt valtionhallinnon uudistamiskehitys on saanut potkua lamasta, kun 1970-luvun lopulla tilanne oli päinvastoin. Tulosjohtamisen vakiintumisen suurimpana esteenä tulee luultavasti olemaan siinä yksityisellä sektorilla havaitut puutteellisuudet, kuten esimerkiksi organisaatioiden ilmapiirin heikkeneminen liiallisen kilpailun ja paineiden vuoksi. Tulosjohtamisessa todettujen heikkouksien korjaamiseksi yksityisellä sektorilla on alettu jo soveltaa ns. laatujohtamista, jossa painopistettä on siirretty entistä enemmän henkilöstön kehittämiseen.<sup>328</sup>

<sup>327</sup> Temmes, Markku 1990, 113.

<sup>328</sup> Hyttinen 1992, 27; Loikkanen, Jouko, haastattelu 25.8.1992, tiehallitus.

## 6 KUVALUETTELO

Kuva 1: TVH:n organisaatio 1964-1975, s. 16.

Kuva 2: 5.11.1971 julkaistu ehdotus TVL:n uudeksi organisaatioksi, s. 40.

Kuva 3: TVH:n organisaatio 1975-1988, s. 46.

Kuva 4: TVH:n virastodemokratiaorganisaatio 1978-1988, s. 56.

Kuva 5: TVH:n organisaatio 1988-1990, s. 80.

Kuva 6: Tiehallituksen organisaatio 1990-1993, s. 85.

## 7 LYHENTEET

JOKE	Johtamisen kehittämisprojekti
KEHTO	Kehitystoiminta/taloudellis-hallinnollinen kehitystyö
Kesk.	Keskustapuolue/Suomen Keskusta
Kok	Kansallinen Kokoomus
NEDECO	Netherlands engineering consultants
SA	Suomen asetuskokoelma
Sdp	Suomen Sosialidemokraattinen Puolue
Skdl	Suomen kansan demokraattinen liitto
Ss.	Valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristö
TIEH	Tiehallitus
TIEHA	Tiehallituksen arkisto
TK-ryhmä	Työnsuunnittelun ja tavoitebudjetoinnin kehittämisryhmä
TVH	Tie- ja vesirakennushallitus
TVL	Tie- ja vesirakennuslaitos
VMJOSA	Valtiovarainministeriön järjestelyosaston arkisto
VNA	Valtioneuvoston arkisto
VR	Valtionrautatiet



## LÄHDELUETTELO

### 1. ARKISTOLÄHTEET

TIEHALLITUKSEN ARKISTO, HELSINKI (TIEHA)

TIEHALLITUKSEN HALLINTO-OSASTON ARKISTO (TIEH/Hallinto-osaston arkisto)

VALTIONEUVOSTON ARKISTO, HELSINKI (VNA)

Valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristön arkisto (Ss)

VALTIOVARAINMINISTERIÖN JÄRJESTELYOSASTON ARKISTO (VMJO-SA)

MATTI HERMUSEN KOKOELMAT, TIEHALLITUS, HELSINKI

JUKKA JOKISEN KOKOELMAT, HÄMEEN TIEPIIRI, TAMPERE

ERKKI LAHDEN KOKOELMAT, KILLINKOSKI

### 2. PAINETUT LÄHTEET

BSP-tutkimus TVL:ssa 1982.

Hallitusohjelmat: Martti Miettunen II, 1976; Kalevi Sorsa II, 1978; Mauno Koivisto II, 1979; Kalevi Sorsa IV, 1983; Harri Holkeri 1987; Esko Aho 1991.

Hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamiseksi 7.5.1992.

KEHTO 5.3. -projektin raportti.

KEHTO-projektin loppuraportti.

Komiteanmietintö 1958:5.

Komiteanmietinnöt (monistettu) 1959:1, 1959:48, 1959:52, 1959:53, 1960:8, 1960:21, 1960:46, 1961:49.

Komiteanmietintö 1973:77.

Komiteanmietintö 1974:98.

Komiteanmietintö 1975:120.

Komiteanmietintö 1977:16.

Komiteanmietintö 1978:22.

Komiteanmietintö 1982:17.

Komiteanmietintö 1982:71.

Komiteanmietintö 1983:57.

Komiteanmietintö 1986:12.

Komiteanmietintö 1989:8.

Komiteanmietintö 1992:28.

NEDECO: A Survey on transportation in Finland, Annex IV.

Suomen asetuskokoelma 1936, 1957, 1964, 1965, 1975, 1988, 1990, 1992.

Tavoitteellisen johtamisen kehittäminen. Projektimateriaali 1-7. Valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristö 1977.

Tie- ja vesirakennushallituksen organisaatiotyöryhmän mietintö 1985.

Tie- ja vesirakennushallituksen organisaation kehittämistyöryhmän I osamietintö 1986.

Tie- ja vesirakennuslaitos 1992 (Visio 1992).

Tie- ja vesirakennuslaitoksen johtaminen ja organisaatio 1978.

Tie- ja vesirakennuslaitoksen toimintakertomukset 1969-1990

Tie- ja vesirakennuslaitoksen virastodemokratiaohjesääntö 1977.

Tie- ja vesirakennuslaitoksen virastodemokratiaohjesääntö 1980.

Tie- ja vesirakennuslaitoksen työjärjestys 1975-1990.

Tielaitoksen toimintakertomus 1990.

Tien kunnossapito. Tie- ja vesirakennuslaitos 1976. Kajaani.

Valtiokalenteri, 1964-1992.

Valtion keskushallinnon rakenne, toiminta ja resurssit. Keskushallinnon rationalisointihankkeen (komiteanmietintö 1992:28) loppuraportin liite 1.

Valtion tulo- ja menoarvion soveltamista koskevia yleismääräyksiä vuonna 1962.

Valtioneuvoston kiertokirje n:o 6830, 17.12.1964



Valtioneuvoston kiertokirje n:o 5320, 25.11.1965.

Valtioneuvoston yleisohjeiden täydennysosa n:o 3, 14.10.1967.

Valtioneuvoston yleiskirje n:o 2222, 4.4.1973.

Valtioneuvoston yleiskirje n:o 2223, 10.4.1973.

Valtioneuvoston yleiskirje n:o P3073, 3.5.1974.

Valtioneuvoston periaatepäätös 60/00/24, 28.1.1960.

Valtiopäivät 1967, Asiakirjat II, Budjetin rakenteen ja budjettimenettelyn uudistaminen.

Valtiopäivät 1979, Asiakirjat A1, Hallituksen esitykset 57.

Valtiopäivät 1981, Asiakirjat A3, Hallituksen esitykset 113.

Valtiopäivät 1984, Asiakirjat A3, Hallituksen esitykset 128.

Valtiopäivät 1987, Asiakirjat A2, Hallituksen esitykset 50.

Valtiopäivät 1989, Asiakirjat A2, Hallituksen esitykset 106.

Valtiopäivät 1990, Asiakirjat A3, Hallituksen esitykset 117.

Valtiopäivät 1991, Asiakirjat A2, Hallituksen esitykset 57.

### 3. HAASTATTELUT

Ikonen, Pentti, tiejohtaja, s. 24.12.1928 , Oulun tiepiiri, Oulu.

Jokinen, Jukka, suunnittelija, s. 5.11.1932, Hämeen tiepiiri, Tampere.

Kankainen, Jouko, apulaisprofessori, s. 3.6.1941, Teknillinen korkeakoulu, Espoo.

Lahti, Erkki, tiehallituksen koulutuspäällikkö (eläkkeellä), s. 21.8.1917, Killinkoski.

Loikkanen, Jouko, pääjohtaja, s. 12.3.1932, tiehallitus, Helsinki.

Leskinen, Matti, johtava konsultti, s. 18.11.1941, Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Helsinki.

Lundström, Helmer, johtaja, s. 9.7.1933, YIT-Yhtymä Oy Makrotalo, Helsinki.

Meller, Pentti, insinööri, s. 14.1.1933, Oulu.

Rasilainen, Matti-Pekka, johtaja, s. 21.2.1946, tiehallitus, Helsinki.

Saisto, Jarkko, ylijohtaja, s. 17.7.1932, tiehallitus, Helsinki.

Silvenius, Anja, vs. hallinto-johtaja, s. 11.2.1940, tiehallitus, Helsinki.

#### 4. KIRJALLISUUS

Antila, Kimmo, 1992, Nelostie Keski-Suomessa. Talvitiestä eurooppatieksi. Tiemuseon julkaisuja 6. Jyväskylä.

Asumalahti, Esko, 1973, Näkökohtia valtiontalouden pitkän aikavälin suunnittelun kehittämisestä. R-Muistio 1973.

Blake, Robert R., Mouton, Jane S., 1977, Johtamisen psykologiaa. Espoo.

Engström, Yrjö, 1985, Kehittävän työntutkimuksen peruskäsitteitä. Aikuiskasvatua 4/1985.

Hakovirta, Harto, Koskiahio, Tapio, 1973, Suomen hallitukset ja hallitusohjelmat 1945-1973. Oy Gaudeamus Ab.

Hallinnon tavoitebudjetointi 1978. Tie- ja vesirakennushallitus 1978.

Harju, Paavo, 1968, Taloudellisuustavoitteista ja niiden problematiikasta tienrakentamisessa, Helsingin kauppakorkeakoulu, laudatur-tutkielma. Helsinki.

Herttua, Mirja, 1989, TVL:n keskijohdon johtamiskäytännöt muutoksessa - esimerkki keskijohdon kehittämiskoulutuksesta. Helsingin yliopisto, kasvatustieteen laitos, Aikuiskasvatuksen syventävien opintojen tutkielma 1989.

Hyttinen, Ilkka, 1992, Tuloksien mittaamisesta laatujohtamiseen. Tekniikka & Talous 41/1992.

Härkönen, Pekka, 1971, Valtiohallinnon johtamismenetelmät. Yritystalous 9/1971.

Ikonen, Pentti, 1979, TVL:n johtamisen kehittäminen. Tierumpu. Tie- ja vesirakennushallituksen henkilöstölehti 3/1979.

Ikonen, Raimo, 1984, Tavoitejohtamisen prosessiteoreettinen analysointi ja prosessin operationaalistaminen julkisessa hallinnossa. Acta Universitas Tamperensis ser A vol 182.

Jaatinen, Simo, Huttunen, Toivo, 1970, Organisaation toiminnan tehostaminen henkilökunnan aktivoinnin avulla. Yritystalous 7/1970.



Kankainen, Jouko, 1974, Rationalisointi tie- ja vesirakennuslaitoksessa. Hallinto 2/1974.

Kankainen, Jouko, 1975, Tehokkaaseen toimintaan valtionhallinnossa. Hallinto 6/1975.

Kankainen, Jouko, 1980, Tavoitteiden suunnittelu julkishallinnon maarakennustuotannossa. Lisensiaattityö, Teknillinen korkeakoulu rakennusinsinööriosasto 1980.

Kastari, Paavo, 1947, Ministeriöiden ja valtioneuvoston toiminnan rationalisoinnista. Lakimies 1/1947.

KEHTO on päässyt kehdestä. TVHlainen, TVH:n henkilöstölehti, 3/1973.

Kettunen, Unto, 1979, VD - Uusi yhteistyömuoto. Tierumpu. Tie- ja vesirakennushallituksen henkilöstölehti 4/1979.

Kolu, Johanna, 1991, Tulospalkkiojärjestelmä osana tulosjohtamista, henkilöstön kokemuksia tielaitoksen tulospalkkiojärjestelmästä. Helsinki.

Koskinen, Erkki, 1979, TVL:n johtamisen kehittäminen. Tierumpu. Tie- ja vesirakennushallituksen henkilöstölehti 1/1979.

Kuusela, Jaakko, 1976, Virastodemokratian edellytykset valtionhallinnossa. Hallinto 8/1976.

Kuusi, Pekka, 1961, 60-luvun sosiaalipolitiikka. Porvoo.

Leskinen, Risto, 1987, Hallittu rakennemuutos. Tierumpu. Tie- ja vesirakennuslaitoksen henkilöstölehti 7/1987.

Marjanen, Reijo, 1968, Taloudelliset informaatiojärjestelmät valtion hallinnossamme, Valtiohallinnon R-Muistio 2/1969.

Masonen, Jaakko, Hänninen, Mauno, 1991, Hämeen tiepiirin historia. Kärryteistä tiepolitiikkaan. Tampere.

Mikä on KEHTO. Tie ja vesi 1/1971.

Mikä on KEHTO? Tie ja vesi 1/1971.

Mäkelä, Marja-Leena, 1976, Huoli huomisesta, henkilöstösuunnittelun ongelmatiikkaa. Tierumpu. TVH:n henkilöstölehti 5/1976.

Nenonen, Marko, 1992, Hän parakin luona patjaa kantaa... Tietöissä siirtotyömailla 1945-1970. Tiemuseon raporteja. Käsikirjoitus.

Nissinen, Jouko H., 1990, Tulosjohtamisen menestystarina 80-luvulla ja sen kehitysaallot uudella vuosikymmenellä. Luova tulosjohtaminen julkishallinnossa. Toim. Asikainen, Rauno, Nissinen, Jouko H. Jyväskylä.

Nurmi, Raimo, 1974, Muuttuva hallinto. Tampere.

Organisaatiouudistuksen nykyvaiheesta. Tierumpu, TVH:n henkilöstölehti 7/1973.

Organisaatiouudistuksen nykyvaiheesta. Tierumpu, TVH:n henkilöstölehti 7/1973.

Paasio, Rafael, 1967, Rafael Paasion 18. päivänä syyskuuta asettaman työryhmän selvitys ministeriöiden toiminnan tehostamisesta. Helsinki.

Pennanen, Esko, 1974, Julkisen hallinnon kehityspiirteitä. Helsinki.

Perko, Touko, 1977, Sota-ajan paha taantuma ja tieliikenteen uusi tuleminen 1940-1977. Suomen teiden historia II. Helsinki.

Perko, Touko, 1977, Kohti modernia tiepolitiikkaa. Suomen teiden historia II. Helsinki.

POMO, TVL:n johtamiskoulutusta kehittävä julkaisu. Numerot 1-6/1980.

Ranta, Jorma, 1988, Julkishallinnon muutokset, Tehtävä ja organisaatiomuutosten kehitys ennen, nyt ja tulevaisuudessa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/1988.

Rationalisointielinten päälliköiden puheenvuoro, Valtohallinnon R-Muistio 1/1964.

Rationalisointielinten päällikköjen puheenvuoroja, Valtiohallinnon R-Muistio 1/1969.

Rein, Antti, 1991, Virastodemokratiasta valtion yhteistoimintalakiin. Tampereen yliopisto, hallintovirkamiestutkintotutkielma.

Salminen, Seppo, 1984, 40-vuotta hallinnon organisointia; eräitä havaintoja, Hallinto 1/1984.

Santalainen, Timo, Voutilainen, Eero, Poranne, Pertti, Nissinen, Jouko H., 1981, Tulosjohtaminen. Ekonomiasarja 67. Espoo.

Seppinen, Ilkka, 1992, Valtaväylä Suomeen. Liikenneministeriö 100 vuotta. Helsinki.

Silvenius, Anja, 1984, Kohti suurempaa tehokkuutta 1984-1986. Tierumpu. Tie- ja vesirakennuslaitoksen henkilöstölehti 1/1984.



Skogstrom, Väinö, 1977, Tienpidon teknisestä kehityksestä, Suomen teiden historia II. Helsinki.

Skogström, Väinö, 1966, Valtakunnallisen tieverkon kehittäminen. Tielehti 1/1966.

Suonio, Väinö, Myllyluoma, Kalevi, 1971, TVL:n taloudellishallinnollisten toimintojen kehittäminen - KEHTO-projekti. Rakennustekniikka 4/1971.

Taipale, Pekka, 1988, Tulosohejaus tulossa. Hallinto 3/1988.

Taloushallintotehtävien organisoinnista valtionhallinnossa. Valtionhallinnon R-Muistio 1/1972.

Temmes, Anneli, 1990, Tavoitejohtamisesta tulosajatteluun, byrokratiasta tulokulttuuriin, johtamisen ja kulttuurin muutoksesta valtionhallinnossa. Helsinki.

Temmes, Markku, 1987, Hallintokoneiston autonomisuus. Tutkimus teknobyrokratisoitumisen vaikutuksista Suomen hallintokoneiston aseman kehitykseen. Acta Universitatis Tampensis ser A vol 218. Tampere.

Temmes, Markku, 1990, Julkinen johtaminen. Helsinki.

Tiihonen, Paula, 1989, Budjettivalta, Budjetti säännökset ja suunnittelukäytäntö. Helsinki.

Tiihonen, Paula, Tiihonen, Seppo, 1983, Suomen hallintohistoria. Helsinki.

Tiihonen, Paula, Tiihonen, Seppo, 1990, Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho. Jäähyväiset alistavalle pysähtyneisyyden ajan suunnittelulle. Helsinki.

Tiihonen, Seppo, 1990 A, Talouden ylivalta, Hallintohistoriallisia tutkimuksia n:o 2. Helsinki.

Tiihonen, Seppo, 1990 B, Hallitusvalta. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 3. Helsinki.

Toimihenkilöt ja virkamiehet kasvava yhteiskuntaryhmä. Virkamieslehti 5/1961.

Tulkki, Hannu, 1969, Valtiohallinnon ajankohtaisia organisaatiokysymyksiä, Valtiohallinnon R-Muistio 1/1969.

Ukkonen, Aulis, 1969, Tavoitebudjetointi tie- ja vesirakennuslaitoksessa, TVL:n diplomi-insinöörien vuosikirja n:o 10.

Uotila, Jaakko, 1957, Näkökohtia valtiohallinnon kehittämisestä. Helsinki.

Valtionhallinnon keskitetty henkilöstökoulutus v. 1973. Valtiohallinnon R-Muistio 7/1972.

Valtiohallinnon tehokkuutta olisi kohotettava. Virkamieslehti 4/1961.

Valtion menot kaksinkertaistuneet 1960-1967. Virkamieslehti 10/1967.

Valtiovarainministeriön järjestelyosaston toiminnan pääpiirteitä, Valtiohallinnon R-Muistio 1/1964.

Vartola, Juha, 1977, Valtiohallinnon kehittämisperiaatteista, ministeriötutkimuksen osaraportti II, Tampereen yliopiston julkishallinnon julkaisusarja 1/1977. Tampere.

VD:n aika. Tierumpu, TVH:n henkilöstölehti 10/1978.

Venna, Yrjö, Matikainen, Marja, 1973, Työyhteisön kehittäminen (OD) IV, The Managerial Grid-kehittämishjelma - kriittistä arviointia ja sovellutus-suunnitelma. R-Muistio 8/1973.

Virkkunen, Jaakko, 1971, Mitä on organisaation kehittäminen - OD? Valtionhallinnon R-Muistio 4/1971.

Virkkunen, Jaakko, 1990, Johtamisen rationalisointi vai kehityksen hallinta. Tulosjohtamisen tehokkuuskäsitys ja sen ylittämisen mahdollisuudet. Helsinki.

Virkkunen, Paavo, Voutilainen, Eero, Laosmaa, Martti, Salmimies, Pekka, 1986, Tulosjohtaminen julkishallinnossa. Espoo.

Volmuller, J., 1966, NEDECON suorittamasta kuljetustutkimuksesta. Tielehti 5/1966.

Wuolijoki, Jukka, 1971, Valtion henkilöstöhallinnon kehittämistoiminta. Valtiohallinnon R-Muistio 2/1971.

Ylikangas, Heikki, 1987, Onko hallinnon hajauttaminen aina vallan keskittämistä. Hallinto 1/1987.



## LIITTEET

1. Toiminnottaisen johtamisen johtamiskaavio
2. Toiminnottainen johtaminen TVL:ssa
3. Tie- ja vesirakennushallituksen organisaatiotyöryhmän 18.12.1985 esittämä TVH:n organisaatiomalli
4. Tie- ja vesirakennushallituksen organisaation kehittämistyöryhmän 31.10.1986 esittämä TVH:n organisaatiomalli

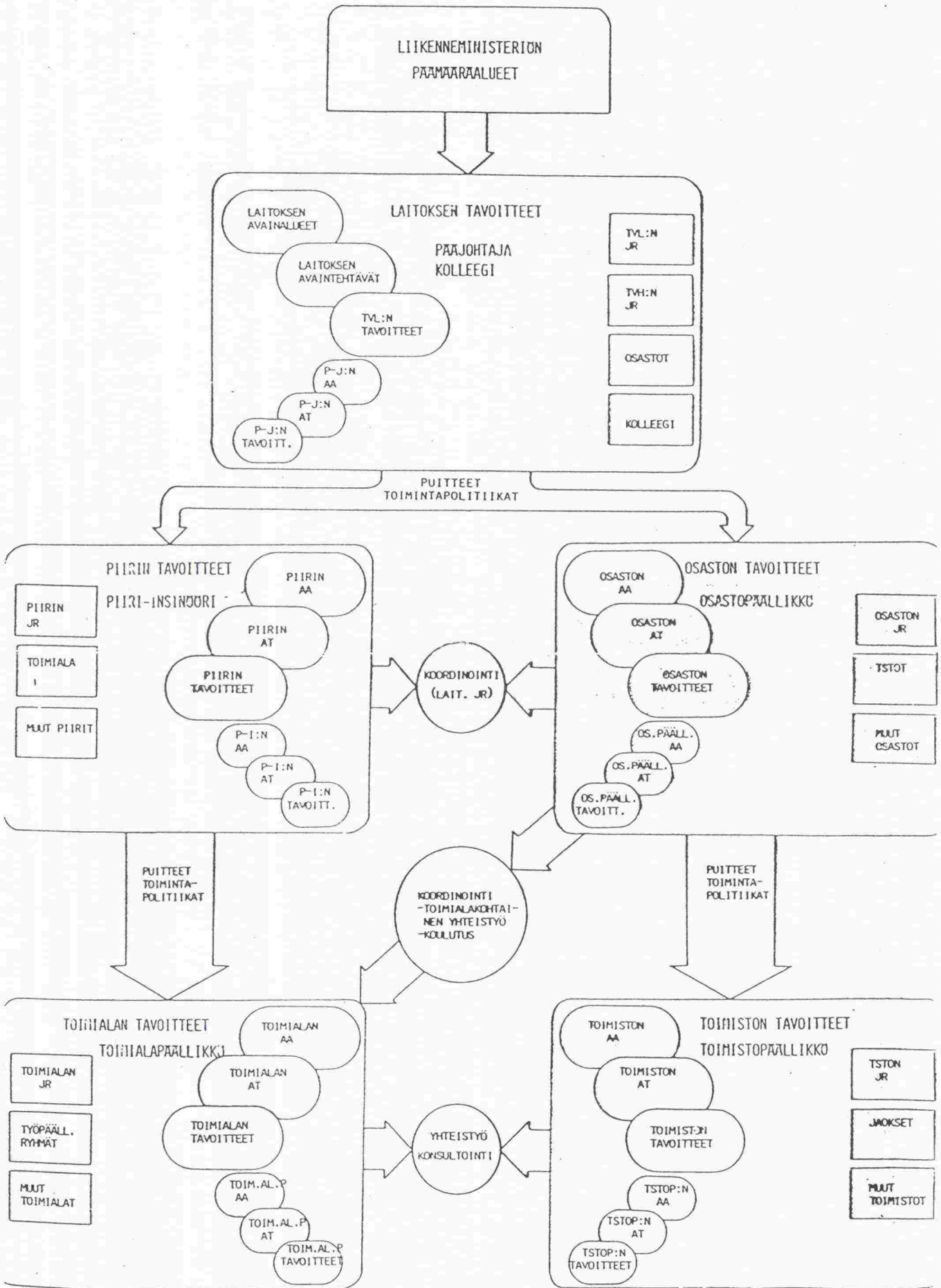
TOIMINNOLTAISEN JOHTAMISEN JOHTAMISKAAVIO

	Tie ja vesirakennuslaitos										Tie- ja vesirakennushallitus										Piirihallinto					
	LAITOS			TOIMINTO-SEKTORI			TOIMINTO			TVH	OSASTO			TOIMISTO			JAOSTO			PIIRI		TOIMIALA				
	yli-johto	yleis-johto	yleis-johto	yli-johto	yleis-johto	yleis-johto	yli-johto	yleis-johto	yleis-johto		yli-johto	yleis-johto	yli-johto	yleis-johto	yli-johto	yleis-johto	yli-johto	yleis-johto	yli-johto	yleis-johto	yli-johto	yleis-johto				
1. kollegio	●																									
2. pääjohtaja ylijohtaja	●	■							■	●																
3. osastopäälikkö		●		●	■				●		■															
4. toimiston päälikkö					●			■			●		■													
5. piiri-insinööri kanavapäälikkö		●																	●	■						
6. toimialapäälikkö					●														●	●		■				
7. jaostopäälikkö								●																		
8. työpäälikkö- vastuutaso																		●						●		
9. hankkeen päälikkö- vastuutaso																										

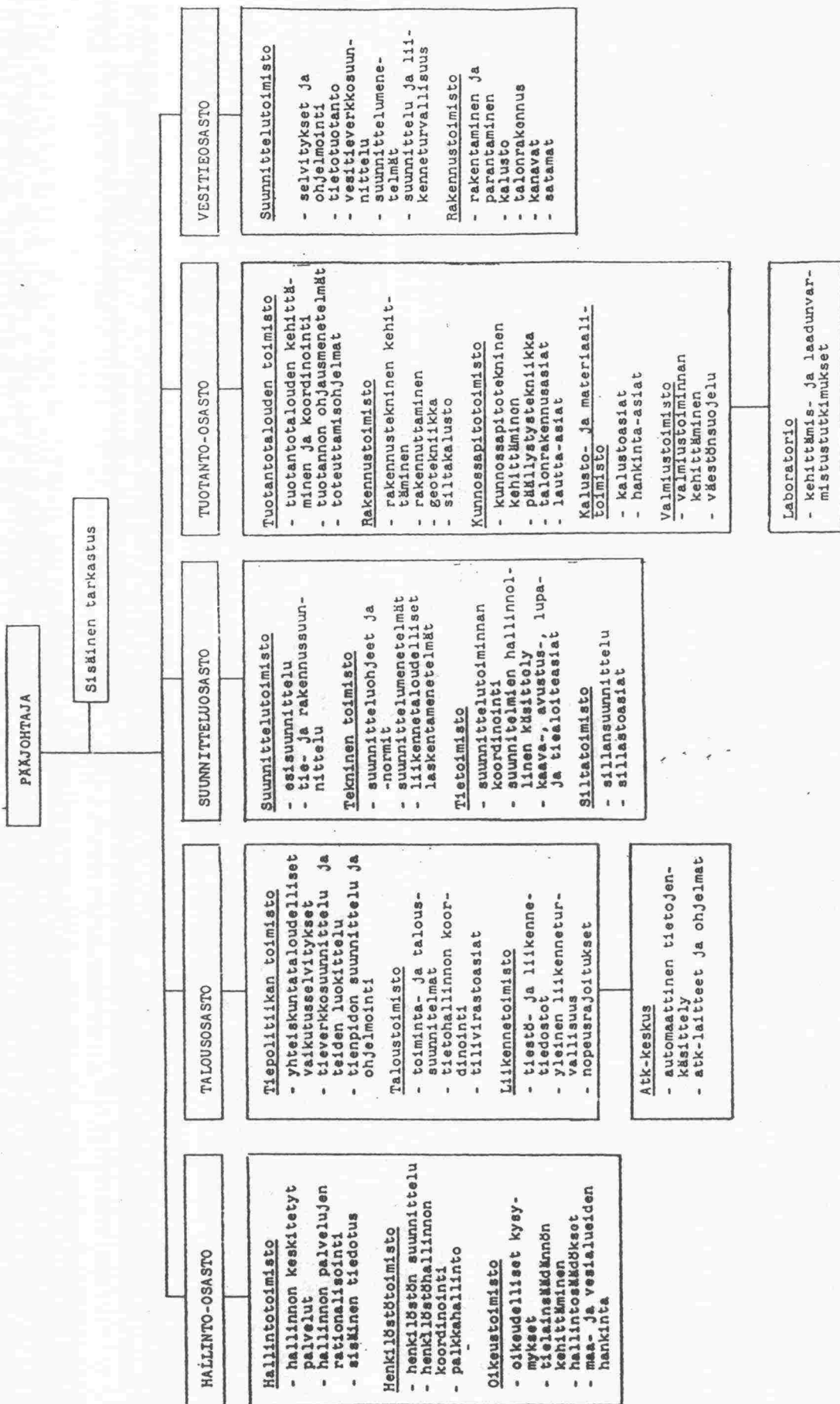
● on jäsenenä  
■ on puheenjohtajana



TOIMINNOTTAINEN JOHTAMINEN TVL:SSA

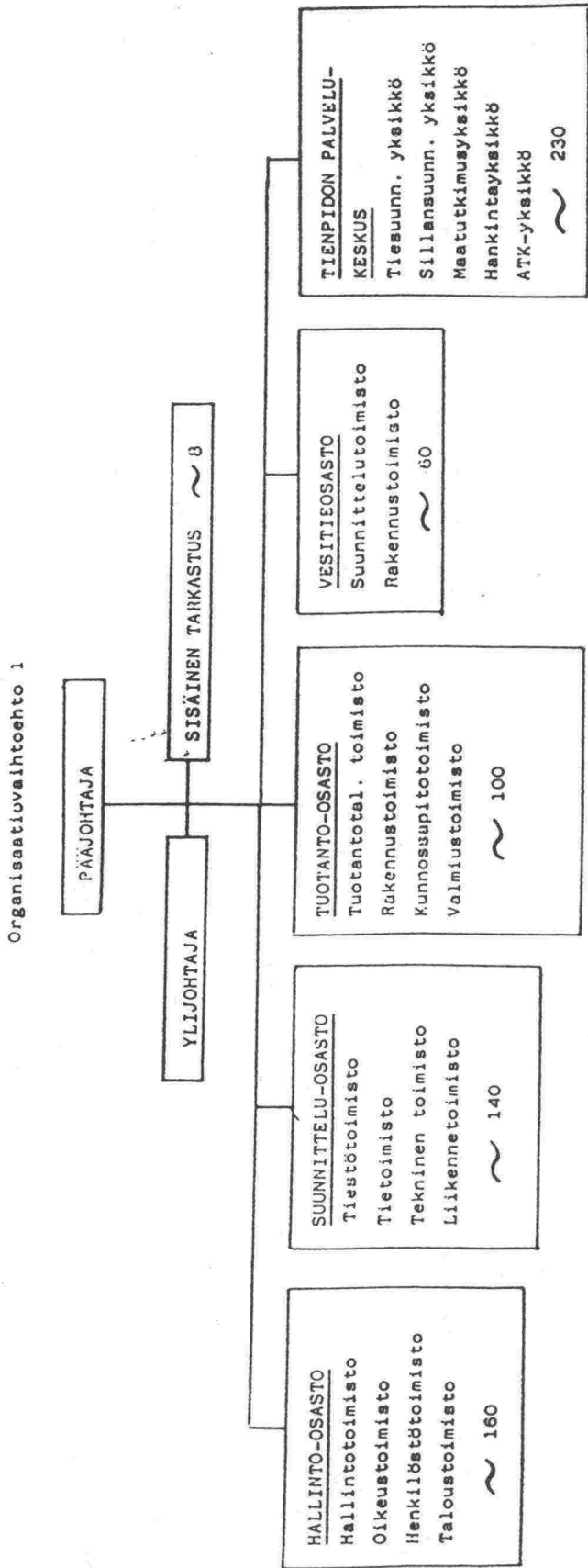


TIE- JA VESIRAKENNUSHALLITUKSEN ORGANISAATIOYÖRYHMÄN 18.12.1985 ESITTÄMÄ TVH:n  
ORGANISAATIOMALLI





TIE- JA VESIRAKENNUSHALLITUKSEN ORGANISAATION KEHITTÄMISTYÖRYHMÄN 31.10.1986  
ESITTÄMÄ TVH:n ORGANISAATIOMALLI



## TIEMUSEON JULKAISUT

1. Masonen, Jaakko, "Peräkunnan tie". Kurun - Ruoveden tien historia. Tiemuseon julkaisuja 1. Tampere 1985.
2. Tie yhdistää. Tiemuseon julkaisuja 2. Toimittaneet Leena Sälejoki-Hiekkanen, Jaakko Heinonen ja Rismo Virpimaa. 1986.
3. Hujanen, Erkki, Heinäjoen silta Pihtiputaalla. Tiemuseon julkaisuja 3. Helsinki 1987.
4. Masonen, Jaakko, Hämeen Härkätie. Synty ja varhaisvaiheet. Varhainen maaliikenne arkeologisena sekä historiallisena tutki muskohteena. Tiemuseon julkaisuja 4. Helsinki 1989.
5. Levä, Kimmo, Lumiaura - Snöplogen. Koneellisen talvikunnossapidon historia, Det maskinella vinterunderhållets historia. Tiemuseon julkaisuja 5. Suomen Tieyhdistys, tiemuseo. Jyväskylä 1992.
6. Antila, Kimmo, Nelostie Keski-Suomessa. Talvitiestä eurooppatieksi. Tiemuseon julkaisuja 6. Keski-Suomen tiepiiri, tiemuseo. Jyväskylä 1992.
7. Salminen, Tapio, Suuri Rantatie - "Först then almenninge wäg ifrå Wijborg genom Nyland utt med sjösijden till Åbo". Tiemuseon julkaisuja 7. Julkaistaan syksyllä 1992.

## TIEMUSEON RAPORTTEJA

- |        |  |
|--------|--|
| 1/1992 | Suuren Rantatien inventointi 1991; Inventointikertomuksen yhteenvetoraportti.                            |
| 1/1993 | Virastosta liikelaitokseksi, virkamiehestä johtajaksi; Tielaitksen Johtaminen 1960-luvulta 1990-luvulle. |